CANADA PENSION PLAN BENEFITS
FOR
SURVIVING SPOUSES UNDER THE AGE OF 65

MAJORITY AND MINORITY REPORTS TO THE
MINISTER OF NATIONAL HEALTH AND WELFARE
FROM THE
CANADA PENSION PLAN ADVISORY COMMITTEE

MAY 1985

INTRODUCTION

The Canada Pension Plan Advisory Committee is a statutory body whose members are private citizens appointed to represent employees, employers, self-employed persons and the public. Its role is to review the operation of the CPP, the state of the CPP Investment Fund and the adequacy of coverage and benefits payable under the Plan.

In keeping with this last function, the Advisory Committee has submitted to me this report entitled Canada Pension Plan Benefits for Survivors Under the Age of 65. In this report, the Committee has examined the present provisions for benefits to survivors under age 65 and proposed changes to these benefits. The majority of the Committee recommends that the principle underlying CPP benefits for survivors become that of need, instead of the present basis of a combination of need and of relating benefits to the contributors' earnings.

While there was agreement on the inadequacy of benefits available to survivors from all sources, and the attendant need to improve assistance to survivors, one member disagreed with the use of the CPP as the vehicle through which to provide income- or needs-tested benefits. Thus, a minority report has also been prepared and follows the majority report.

As indicated by the extension of the Spouses' Allowance to all needy 60 to 64 year old widows and widowers, and by the announcement in the Budget of measures to improve protection for survivors under pension plans regulated by the federal Pension Benefits Standards Act, the government is very concerned with pension protection available to widowed persons and their dependents. I am, therefore, pleased to make the Advisory Committee's report public and trust that it will stimulate discussion in the months ahead.

Minister of National Health and Welfare

Canada Pension Plan advisory committee | Brooke Claxton Bldg., 15th Floor, Tunney's Pasture, Ottawa, K1A 0L4
Régime de pensions du Canada comité consultatif

May 31, 1985

The Honourable Jake Epp, P.C., M.P.,
Minister of National Health and Welfare,
House of Commons,
OTTAWA, Ontario.
K1A 0A6

Dear Mr. Epp:

At its thirty-first meeting on October 30 and 31, 1984, the Canada Pension Plan Advisory Committee gave approval to the attached report dealing with benefits under the Canada Pension Plan for surviving spouses under age 65. I now submit this report on behalf of the Advisory Committee, along with a minority report expressing several concerns with the majority's report, for your consideration.

Yours sincerely,

Robert D. Baldwin

Robert D. Baldwin,
Chairman.

Enclosure

CANADA PENSION PLAN BENEFITS
FOR
SURVIVING SPOUSES UNDER THE AGE OF 65

BY THE

CANADA PENSION PLAN ADVISORY COMMITTEE

TABLE OF CONTENTS

	Page
Introduction	1
I. Description of Present CPP Benefits to Surviving Spouses Under the Age of 65	2
II. Criticisms of the Present System	5
III. Proposals for Reform	8
IV. Development of New Criteria	15
V. Assessment of Our Proposals	23
Conclusion	24
Footnotes	27

INTRODUCTION

In March 1983, the Canada Pension Plan Advisory Committee issued a report calling for the gradual abolition of surviving spouses' benefits for widows and widowers over the age of 65.[1] These were to be replaced by a system of Canada Pension Plan (CPP) pensions for homemakers, who would henceforth receive personal benefits based on the value of their own work.

Because the issues discussed in that report were very complex, it limited itself to the treatment of people aged 65 and over. This left open the whole question of CPP benefits payable to surviving spouses under the age of 65, which is the subject of the present report.

The objectives of this report are: to analyze the present CPP provisions for surviving spouses under 65 in order to determine whether they are fair, appropriate and adequate; to examine the merits of the main proposals for change which were made on that subject in the last decade; and to make recommendations on the best courses to follow in this area in the future.

Having done this, the Canada Pension Plan Advisory Committee concluded that the original intention of basing CPP survivor benefits for spouses under the age of 65 on their needs is still sound, but that the criteria used to determine eligibility are no longer appropriate to meet that objective. As a result, the Canada Pension Plan Advisory Committee proposes a series of new criteria that are more responsive to modern realities and therefore better able to achieve that goal.

We strongly recommend that the government implement our recommendations as soon as possible.

I. DESCRIPTION OF PRESENT CPP BENEFITS TO SURVIVING SPOUSES UNDER THE AGE OF 65

To understand today's Canada Pension Plan benefits to surviving spouses, it is necessary to return to the origins of the CPP. When the CPP was implemented, in 1966, its purpose was to create a mandatory social insurance program under which all Canadian earners would be obliged to provide for their old age. Like another of Canada's major social insurance programs, Unemployment Insurance, the CPP would collect contributions primarily from employers and employees, place them in a special fund and use the fund monies to pay benefits to those affected by the risk insured against. In both programs, the risk is a drop in earnings - due to unemployment in the case of U.I. and to having reached retirement age in the case of the CPP.

Among the main differences between the Canada Pension Plan and the privately-run pension plans which already existed for some employees were: first, participation in the Canada Pension Plan is mandatory for everyone with earnings above an established minimum level; second, the CPP included many compassionate or redistributive features. The most notable of these features are: a) a provision which allows everyone to drop out of their pension calculation 15% of their contributory period representing their years of lowest earnings (this was later modified to also cover the periods of low or zero earnings spent taking care of children aged less than 7); b) the establishment of flat-rate minimum benefits unrelated to people's earnings; and c) the provision of pensions to surviving spouses and orphans without additional payments by married contributors.

Such compassionate features are unusual in private sector pension plans, because these plans favour very close links between earnings, pension contributions and pension benefits. In 1982, for example, Statistics Canada reports that only 22% of the members of private sector pension plans participated in plans which provided life-long pensions to the spouses of deceased pensioners, while only 26% were in plans that gave any continuing pensions to the surviving spouse of contributors who died before the age of retirement.[2] When such survivors' benefits did exist, Statistics Canada noted, they were not necessarily "the normal form of retirement benefit."[3] This means that at least some of the employees who chose to have such coverage had their own retirement entitlements reduced as a result.

The reason for including survivors' and orphans' benefits in the Canada and Quebec Pension Plans was the perceived need to assist widows who met certain conditions designed to make sure that they were truly dependent on the deceased. At first, able-bodied self-supporting widowers were therefore not eligible for survivors' pensions, even if their deceased wives had made an important financial contribution to the family. It was only in 1975 that the law was changed to give employed women's spouses the same survivors' benefits as those received by the spouses of employed men.

The result of these developments is that, at the present time, the less-than-65-year-old widows and widowers of deceased CPP participants are entitled to a continuing pension from the CPP in the following circumstances:

A. Widows and widowers who are disabled or have a dependent child or children

These include: 1) surviving spouses who suffer from a severe and prolonged disability preventing them from earning a living; and 2) survivors who have children aged less than 18, disabled children of any age, or children aged 18 to 25 who are full-time students.

In those cases, the widow or widower is entitled to a full surviving spouse's pension, meaning a flat-rate payment of $88 per month, plus 37.5% of the deceased spouse's entitlement, up to a total maximum survivor's benefit of $251 a month in 1985. Those with young children receive additional orphans' benefits of $88 per month per child until the child reaches the age of 18, following which the money is sent directly to the child if she or he is still full-time at school.

To be eligible for these benefits, it is not necessary that the widowed spouse be disabled or a parent at the time of the contributor's death. A woman who is pregnant when her husband dies, and subsequently gives birth to a living child, is entitled to full benefits. So is a surviving spouse who becomes disabled some time after her or his spouse's death.

B. Widows and widowers who are childless and able-bodied, but are aged between 35 and 45 when the other spouse dies

Survivors of that age receive partial benefits that rise gradually with their age upon widowhood, i.e., a person who is widowed at age 36 receives 10% of a full CPP surviving spouse's entitlement, one whose spouse dies when she or he is 37 gets 20%, etc., with 100% being paid only to those widowed at age 45 or more.

Once a widow or widower's pension level has been established, at 20% of the entitlement for example, it remains at that level until she or he reaches the age of 65 (or remarries, as we will see). The rationale, developed at a time when only women (and dependent men) were eligible for these benefits, was that a woman widowed at age 37 would probably find a job and support herself almost entirely until retirement, while a woman widowed at age 45 was unlikely to ever manage on her own.

C. Widows and widowers who are between the ages of 45 and 64 when the other spouse dies

They are entitled to full benefits calculated as described in (A) above.

D. Common law "widows" and "widowers"

The law, as interpreted by the courts, is that common law "widows" and "widowers" are entitled to regular CPP surviving spouses' pensions if they were "publicly represented" by the deceased as their legal spouse for a specified number of years immediately preceding the death - 3 years if either was married to someone else and one year if not - and if they meet the other requirements. In practice, however, the criterion of "public representation" is not applied unless there is a competition between a common law spouse and a legal one for the same benefit. When such a competition occurs, the last eligible "spouse" to have lived with the deceased gets the whole pension.

Homosexual couples are not eligible for these benefits, whatever the nature and length of their relationship.

In addition to the above, the other interesting features of CPP survivors' benefits concern two groups of people who are excluded from receiving them. They are:

A. Widows and widowers who remarry

CPP survivors' benefits are terminated on remarriage on the assumption that the survivor will henceforth be supported by her or his new spouse. If the new spouse dies or the marriage breaks down, the interrupted payments can be resumed. In the case of a twice-widowed person, the survivor can choose to receive the higher of the two survivors' pensions.

B. Surviving ex-spouses

Divorced spouses are not entitled to survivors' benefits, even if the marriage was long-lasting and the ex-spouse was dependent on maintenance payments provided by the deceased.

II. CRITICISMS OF THE PRESENT SYSTEM

The numerous criticisms of CPP pensions for surviving spouses under 65 include: a) their benefits are too low for those who are truly dependent and too high for those who are self-sufficient; b) the assumptions underlying the various eligibility categories are obsolete for women and inappropriate for men; c) the exclusion of ex-spouses creates grave injustices; d) the termination of benefits on remarriage is an insult to women; e) the present treatment of common law spouses is an enticement to mislead; f) the system unfairly penalizes unmarried CPP participants; and g) homosexuals are discriminated against.

A. Benefits too low or too high

As we saw, the original purpose of CPP surviving spouses' benefits was to provide a minimum level of assistance to families following the death of their male "heads". Because those benefits were to be calculated as a proportion of the men's own very small CPP retirement pensions, these dependents' pensions could not be other than very small. One attempt at correcting this was the establishment of a flat-rate

component ($88 per month in the CPP in 1985) which had the effect of guaranteeing at least a minimal amount to the families of low-income men.

This helped a little, but not enough. It means that the 45-year-old widow who is left with four young children now collects yearly CPP benefits of $6,190 if her husband was an unskilled labourer making $10,000 a year, and $7,213 a year if her husband was earning $23,400 or more. Statistics Canada's 1984 poverty line for a family of five living in a middle-sized city is $22,000.[4]

In the face of such figures, it is worth noting that a 45-year-old childless businessman whose employed wife dies is entitled to the same CPP surviving spouse's benefits as a 45-year-old unemployable housewife. If money is so short that needy widows cannot receive adequate assistance, the Canada Pension Plan Advisory Committee feels that CPP benefits for surviving spouses should be better targetted to give larger pensions to those who need them most.

B. Obsolete and inappropriate assumptions

In 1966, when the CPP came into force, the vast majority of married women were full-time homemakers. It therefore made sense to assume that a 45-year-old wife was fully dependent on her husband and that the more he made, the more she would need to maintain the same lifestyle after his death. Twenty years later, however, we find ourselves in a transition period such that 45-to-50 year-old wives are just as likely to be working outside as to be in their homes. Furthermore, since the wives of well-to-do men tend to be better educated and therefore able to earn more than other wives, it can be argued that it is the widows of the poorest men who need the largest benefits.

As for the inappropriateness of applying the traditional female dependency notions to men, one need only consider that if the above 45-year-old widowed businessman remarries, he will lose his widower's pension on the assumption that his new wife is going to take care of him!

C. Exclusion of divorced spouses

Canada is practically the only Western industrial country whose public pension plan does not give benefits to women whose ex-husbands die. As a result, a 50-year-old housewife who lives on alimony payments is entitled to nothing at all from the CPP if the ex-husband on whom she was completely dependent should die. If he had remarried, as is usual, his new wife will receive the full surviving spouse's benefit, even if she happens to be a fully self-sufficient professional woman, provided she meets the other requirements.

D. Termination of benefits on remarriage

Many women and women's groups have strongly objected to the discontinuation of a widow's or widower's pension when she or he remarries. They feel that the survivor's benefit is a right to which a spouse has become irrevocably entitled by contributing as an equal partner in the marriage. This is a complex issue to which we will return later.

E. Common law spouses

The present requirement of having been "publicly represented" as a spouse results in deception being rewarded and honesty leading to a deprivation of benefits. For example, if a man and a woman live happily together for forty or fifty years without being married or pretending to be married, the survivor could be denied CPP widows' or widowers' benefits. But if another unmarried woman and man live together for three years, and for whatever reason tell their neighbours and work colleagues that they are married, the survivor will have earned the right to a regular survivor's pension.

F. Unmarried CPP participants penalized

People who remain unmarried all their lives, or who divorce early and do not remarry, pay the same CPP contributions as married earners having the same income. As these unmarried people's families are not entitled to benefits equivalent to those of surviving

spouses, the result is that spouseless contributors are subsidizing married ones. Since survivors' benefits account for more than 16% of all CPP pay-outs and orphans' benefits for about 3%,[5] the subsidy involved is a considerable one.

One view of these subsidies is that they are undesirable on principle in a pension plan. Another view is that there is room for redistributive features in the CPP, provided that the benefits granted are available to the dependent survivors of all contributors. The Canada Pension Plan Advisory Committee adopted the latter position in 1976 when it recommended "that the Canada Pension Plan legislation be amended to enable the payment of survivors' benefits to the survivors of single contributors."[6]

G. Discrimination against homosexuals

Finally, human rights advocates protest the current exclusion of homosexual couples from the CPP benefits granted to married and dual-sex common law "spouses" when one of them dies. If entitlement is based on the existence of a stable sexual-romantic relationship, they claim, single-sex couples who meet the requirements should be eligible too.

III. PROPOSALS FOR REFORM

A. The Cofirentes+ report[7]

This report, prepared for the Quebec government in 1977, was the first to take a close look at the issue of surviving spouses' pensions. Generally, the Cofirentes+ authors believed that with women entering the labour force in increasing numbers, widows' and widowers' benefits should be gradually phased out because the whole notion of dependent spouses on which they were based was about to disappear.

For surviving spouses under the age of 65, Cofirentes+ recommended a two-year transitional benefit followed by three more years of gradual phasing out. The only exception was for parents of young children, who were to be given much higher benefits for two years or until their youngest child reached the age of seven. After that, their payments would be reduced by 25% every year and end altogether three years later.

In practice, this would mean that all widows and widowers with pre-school children could stay home to take care of them. No other surviving spouses would be entitled to long-term benefits, whatever their needs or labour force experience.

One advantage of Cofirentes+' proposals over those presently in force is that instead of surviving on inadequate incomes until their children are 18 or 25, as many widowed mothers do now, they would get some breathing time to explore the options and make plans before deciding what to do next. The disadvantages of these proposals will be discussed below.

B. Report prepared for the Canadian Advisory Council on the Status of Women (CACSW)[8]

This report generally endorsed Cofirentes+' recommendations concerning surviving spouses with young children, but disagreed with its assertion that all wives would soon be financially independent to the point where only those who have young children would be in need of special protection when their husbands died. In the case of surviving spouses over the age of 65, it recommended replacing widows/ers' pensions with personal pensions for homemakers similar to those recommended in the 1983 report on homemakers of the Canada Pension Plan Advisory Committee.

For widows and widowers under the age of 65, the CACSW report proposed:

1) For disabled surviving spouses

As the dependency assumption is clearly valid in this case, long-term pensions should continue to be paid, but at a much higher level than now, with a flat-rate component that would ensure above-poverty benefits to the disabled survivors of all full-time CPP participants.

2) For surviving spouses with young children

The CACSW report supported the Cofirentes+ proposals with the following exception:[9]

> The (only) problem with this proposed system is that it encourages confusion as to who the real dependents are. While it is clear that the benefits are

entirely meant for the children - to defray the cost of their material needs and provide them with a child-minder - and vary according to their needs, Cofirentes+ has misleadingly called them "surviving spouses' pensions".

As others have already pointed out, this is not an innocuous error but a serious one that could lead to orphans being deprived of benefits when both their parents have died, when there was only one parent to start with, or when the children are in the custody of someone other than their surviving parent. With adequate changes to correct this and make clear that it is the children, not the widows, who are the dependents, Cofirentes+ proposals might well be advantageous to both women and children.

3) For childless surviving spouses aged 50 and over

The CACSW report examined two possible ways of changing the benefits presently given to this group:

a) giving them benefits linked to their earnings, so that those with no earnings would get the maximum and those with good earnings would get nothing at all; or

b) creating a new type of "unemployment pension" that would give benefits to all CPP participants aged 50 to 64 who are found to be unemployable - "unemployable" being defined to include homemakers whose jobs disappeared when their spouses died.

While concluding that both options would be an improvement over the present system, the CACSW report preferred the second one because it is further removed from social assistance and does not discourage its recipients from taking or keeping a paid job.

C. The Canadian Labour Congress (CLC)

Like the CACSW report, the CLC disagreed with Cofirentes+' contention that continuing benefits for surviving spouses under 65 would be superfluous before long. "As distasteful as it is philosophically", it concluded, "we feel compelled to recognize that some surviving spouses were economically dependent on their

spouse and have little chance of becoming employed." "On the other hand", it continued, "it makes no sense to us to pay a reasonable continuing benefit to people who have a substantial labour force attachment that is not disturbed by the death of a spouse."[10]

As a result, the CLC recommended:

1) Maintaining the present eligibility rules, but adding to them an additional labour force attachment test designed on the principle that "people who had contributed to the C/OPP above a certain level of earnings for a certain number of years prior to and including the year of death of the contributor should be counted on to support themselves and, therefore, not receive the continuing benefit." The test would also apply to the years after the pension had started to be paid, because "if a survivor establishes a continuous record of earnings above a certain level, the need for the continuing benefit is not clear and a partial or total reduction in the benefit is probably justifiable."[11]

2) For the survivors under 65 who met these criteria, raising the flat-rate component to the level of the Old Age Security pension ($274 a month in January 1985), to which an earnings-related benefit equal to 75% of the deceased's entitlement would be added. In addition, the CLC's proposals would expand all CPP benefits so that the deceased's entitlement would be twice as large as the present level.

   The CLC also recommends that CPP survivors' pensions continue to be paid after the recipients' remarriage.

D. Federal Green Paper on Pension Reform[12]

The Green Paper of 1982 recommended important changes to the CPP benefits of surviving spouses aged less than 65. It proposed abolishing the present system which bases eligibility on a survivor's age, and replacing it with a new two-tiered system.

The first tier, very loosely based on the Cofirentes+ model, would provide a bridging benefit equal to the Old Age Security pension ($274 a month in January 1985) for a period of 3 years or until the youngest child reached age 7. The second tier would be a smaller continuing benefit of 60% of the deceased's entitlement

(after the equal splitting of credits between the spouses). Survivors would also be allowed to choose between the bridging benefit and an actuarially-reduced equivalent paid over a period of ten years or until age 65, whichever came first.

The Green Paper also supported the continuation of CPP survivors' benefits after remarriage.

With the exception of the remarriage provision, these Green Paper proposals were not well received. For one thing, the bridging pension would be too low to do much good to a widowed homemaker with young children. For another, the continuing benefit would give even less to the widows of low-income men than they are receiving now. Also, the idea of giving poor widows the choice between a larger immediate benefit or a lower one for a longer period was generally opposed as undesirable.

E. The Quebec Government

Meanwhile, Quebec went ahead and made changes to the provisions regulating the survivors' pensions payable under the Quebec Pension Plan.

With the amounts saved through not indexing the QPP orphans' benefits to the cost of living (they are now at $29 a month, compared with $88 under the CPP), the Quebec government gradually increased the flat-rate component of pensions for survivors under 65 up to $224 a month (compared to $88 in the CPP). As a result, maximum benefits for childless survivors now amount to $388 a month in Quebec compared to $251 in the rest of Canada.

The main effect of this change was to increase the benefits of older widows in their 50s and early 60s. Taking one more step in that direction, as of January 1984 Quebec raised the flat-rate component of the benefits of surviving spouses aged 55 to 64, for a total maximum benefit for that age group of $450 a month in 1985.

The other main result of increasing the flat-rate component was to increase the share of the QPP's benefits that is allocated to widows who were married to low-income men. This links benefits more closely to need in a manner exactly reverse to that of the proposals contained in the federal Green Paper of 1982.

Quebec also changed the QPP legislation so that as of January 1984 the survivors' benefits of people who remarry are no longer discontinued.

F. Parliamentary Task Force on Pension Reform[13]

The December 1983 report of the Parliamentary Task Force on Pension Reform had a great deal to say about women and survivor benefits. In particular, it endorsed the recommendations of the Canada Pension Plan Advisory Committee on the direct inclusion of homemakers in the CPP and rejected the Green Paper's proposal to introduce large increases in the survivor benefits of widows and widowers aged 65 and over. The Task Force also recommended:

- continuing survivor benefits after remarriage; and
- paying a pro-rated survivor benefit to divorced spouses.

But the Parliamentary Task Force had very little to say specifically about survivors under 65. Noting that the Green Paper recommendations would "make some widows worse off than under the current structure and others better off", it sent the matter back to the drawing board by saying that "Before any changes can be recommended, further study is required to identify precisely who would gain or lose from any changes to the present structure and why this is needed."[14]

G. Federal Government Budget of February 1984

The federal budget announcements of February 1984, which contained significant pension reform proposals, barely mentioned CPP survivors' pensions. Its only reference to them was the by-then standard proposal that "Survivor benefits will no longer be terminated on remarriage."[15] This was taken to mean that the Green Paper proposals for pre-retirement survivors' pensions had been abandoned, but that the government had nothing else to suggest instead.

H. International Overview[16]

Looking at other countries, we find that all the public pension systems of the Western world relate surviving spouses' pensions to their real or assumed needs. In the United States, for example, childless able-bodied surviving spouses are not eligible for benefits until the age of 60, and their pensions are drastically reduced or abolished if they have retirement benefits of their own. France's benefits for surviving spouses are income-tested while those of Belgium are based on the widows' earnings. Germany,

whose provisions for widows used to be extremely generous, recently changed to a system of benefits restricted to survivors who were financially dependent on the deceased. Sweden's survivor pensions are paid only to widows (not widowers) and there is strong pressure in that country to phase them out almost entirely and replace them with benefits similar to those proposed in the Cofirentes+ report.

Except in the United States for spouses over the age of 60, survivors' benefits are terminated everywhere on remarriage. When this happens, many countries pay a very generous lump sum amount (five years of benefits in Germany) as a wedding present.

According to a 1983 Council of Europe study of trends in its member-countries in the area of survivors' pensions, recent changes in these benefits have mainly been in the direction of tailoring them more closely to their recipients' needs. The main factor there has been the principle of equality between the sexes: when laws are changed to grant widowers the same benefits as widows, reports the study, "there can be no question, if only for economic reasons, of maintaining (an unconditional entitlement) rule."[17]

As a result, the study concludes, the criteria for eligibility for survivor pensions that best reflect modern needs are as follows:

- surviving spouses should only be entitled to pensions if they have dependent children, if they are disabled or if they are otherwise unfit to take a paid job

- attainment of a certain age should not automatically entitle survivors to benefits

- pensions to parents of young children should be discontinued when they have grown up, unless the surviving spouse then qualifies on other grounds

- spouses who do not qualify under the above criteria should receive a "lump sum or temporary allowance enabling them to adapt to the new situation and, in particular, undergo refresher training for vocational purposes".[18]

IV. DEVELOPMENT OF NEW CRITERIA

It is apparent from all the above that there is dissatisfaction with the present system of Canada Pension Plan benefits to survivors under the age of 65. It is also clear that there is no consensus on an acceptable alternative. The following are the approaches which have been recommended and which form the starting point for the analysis and conclusions of the Canada Pension Plan Advisory Committee.

1) No subsidized benefits at all to surviving families

Under this approach, there would be no continuing CPP pension to surviving spouses under the age of 65 or to their children. (Note: This would not affect the death benefits, which are paid out to the estates of all CPP participants.) A variation would allow participants to opt for coverage for their dependents through paying additional contributions.

2) Pensions only to surviving spouses with young children

This approach would give very generous benefits to surviving parents as long as they had pre-school children at home, but would give no long-term benefits to any other survivors (the Cofirentes+ model).

3) Pensions only for families in real or assumed need

This could be done through the use of general assumptions regarding survivors' dependency (as in the original CPP model, but with more modern assumptions), through a more individualized employment and/or needs test (the CLC model) or through a combination of the two.

4) Benefits related only to participants' earnings records

Under this approach (the federal Green Paper model), survivors' benefits would be closely linked to the deceased spouses' earnings and length of service and would have little or no relationship to the needs of surviving families.

In analyzing these options, it is important to keep in mind that Canadians' views of the role of CPP survivors' benefits have not changed since 1965. People wanted these benefits then to provide minimal financial assistance to dependents in need, and it appears that this is still what they want now. This is evident in the numerous recent briefs and studies calling for increases in CPP benefits to lift widows out of poverty.[19]

What has happened since 1965 to make changes to survivors' pensions necessary is therefore not a change in public attitudes, but a change in social realities. More particularly, the tremendous increase in the labour force participation of married women and the elimination of discrimination on the basis of sex have rendered obsolete the assumptions upon which the CPP's benefits for surviving spouses are still based.

Consequently, the challenge now consists of devising new eligibility criteria for surviving families that will better respond to the needs of the dependents of deceased CPP participants. This, and the correction of the other undesirable features of the present CPP survivor benefits which were criticized earlier, are the objectives against which proposals for reform must be assessed.

From that point of view, the first and fourth of the broad approaches described above should be rejected because they do not reflect what Canadians want. The first option, which would abolish all automatic CPP pensions for surviving spouses and children, would completely fail to provide guaranteed minimal support to surviving families in need. The fourth approach, which would abolish flat-rate benefits and link pensions very closely to the deceased contributors' earnings records, would produce higher subsidized benefits for the surviving spouses of contributors who had higher incomes (and more savings), and miniscule amounts to the families of low-income contributors. This is the exact opposite of providing pensions that are related to survivors' needs.

The two remaining options are pensions only for surviving parents of young children, and pensions for all surviving families that are in need. After considering Cofirentes+' arguments in favour of the first and the CLC's and the CACSW study's points in favour of the latter, the Canada Pension Plan Advisory Committee decided that pensions for all surviving families in need is preferable as it more nearly coincides with the expressed concerns.

The Canada Pension Plan Advisory Committee agrees with the Quebec Social Affairs Council that limiting long-term survivors' pensions to widows and widowers with pre-school children could do great harm to women.[20] For one thing, the Council said, it is unlikely that all women will soon want to spend their entire lives in the labour market. For another, it added, even if all women did want a paid job there are many factors, such as poor qualifications, rusted skills and discrimination against older women, which would prevent them from finding one. In that context, Cofirentes+' recommendations to restrict survivors' benefits to parents of young children would make the situation of most widows even worse than it is now.

Given all this, the Canada Pension Plan Advisory Committee supports the approach consisting of relating the CPP benefits of surviving families to their real or assumed needs. The questions this choice raises are: In what circumstances should such benefits be paid? How much should they amount to? After examining the alternatives, we have developed the following answers to these quesions.

A. Who Should Receive Benefits

1) Surviving spouses with disabled children of all ages and children under the age of 18, or 25 if they are still at school full-time. These families need two types of financial assistance:

- to defray the cost of the custodial care of severely disabled and very young children (under the age of 7); and

- to cover the cost of the material needs (food, clothing, shelter) of the children until they become self-sufficient, meaning until they reach age 18, or 25 if they are still at school.

At the present time, neither the surviving parents' benefits nor the orphans' payments bear any relation to their real needs. We recommend that this be corrected as outlined in the next section of this report. In addition, we propose that in cases where both parents have died, or where the surviving parent is not the legal guardian of the children, all the benefits described in this part be paid to the person who has been granted legal custody of the children.

2) Disabled surviving spouses. Whatever their age at the time they become widowed, these spouses should receive maximum survivors' benefits if they meet the CPP definition of disability.

3) Childless able-bodied survivors over the age of 45 who meet a retrospective as well as a current income test should also be eligible. The retrospective part of this test should take into account the income of the surviving spouse during the five years preceding the death of the contributor. Specifically, the Canada Pension Plan Advisory Committee recommends that maximum survivors' pensions only be paid to surviving spouses aged 45 and over whose average income from all sources was below a certain level (see the next section) before her or his spouse died, and remained below that same level on a continuing basis throughout widowhood. This pension would continue to be paid until the age of 65.

We chose the age of 45 because it seemed to us that if a person was not earning a good salary between the ages of 40 and 45 and in subsequent years, she or he would have a great deal of difficulty in attaining complete financial self-sufficiency in the future. This is due in part to the scarcity of suitable paid jobs for people of that age, and also to the fact that older workers often experience discrimination when they seek to enter or re-enter the labour force. Should this criterion become obsolete in the future, it should be adjusted accordingly.

4) Common law "surviving spouses". The Canada Pension Plan Advisory Committee believes that the present eligibility rules for this group should be abolished, to be replaced by a single criterion of cohabitation. In particular, all references to "public representation" as spouses should be deleted from the law.

5) Remarriage. Although the Canada Pension Plan Advisory Committee believes the continuation of survivors' pensions upon remarriage could lead to inequitable situations (for example, low-income two-earner couples receiving no benefits would subsidize the benefits of women who had remarried well-off men and were not at all in need), it nevertheless decided to support this measure because of its public support and because of the desirability of maintaining parallelism with the Quebec Pension Plan.

6) Ex-spouses. The Canada Pension Plan Advisory Committee feels that the present rules disentitling ex-spouses from receiving survivors' benefits from the Canada Pension Plan are unfair. We therefore support the recommendation of the Parliamentary Task Force on Pension Reform to the effect of dividing these benefits on a pro-rated basis between all ex-spouses (including common law ones).

7) Surviving spouses aged less than 65 who were not entitled to benefits under conditions (1), (2) and (3) above should also be paid a shorter-term benefit to recognize that the death of a spouse always requires some degree of financial readjustment. This would be payable in addition to the CPP lump-sum death benefit, and it would be received over a period of three years.

8) Adult dependents of unmarried people. Should CPP survivors' benefits be extended to this group? The argument against it is that in these frugal times, it is better to avoid any new measures that would further increase CPP expenditures. The arguments in favour are: a) since few spouseless CPP participants are supporting dependents, this would be an easy way of making unmarried CPP contributors happier with the Plan; and b) if unmarried people are willing to subsidize the dependents of those who are married, it is unfair to deny them access to similar benefits.

In our view, some of the dependents of unmarried CPP participants should be protected by the Plan. These are the people who can prove that they were supported by the deceased during the five years preceding his or her death. As a first step towards granting such coverage, the Committee recommends that the Department of National Health and Welfare conduct a survey to confirm the impression that such a move would not lead to a significant increase in the costs of the Canada Pension Plan.

B. How Much the Benefits Should Amount To

The main choices in this area are:

1) calculating the benefits on the basis of the deceased spouse's CPP entitlement, before or after splitting the spouses' credits equally between them for the periods they were living together; or

2) paying the same benefits to all surviving dependents who show the same level of needs, as assessed by their financial situation before and after the contributors' death; or

3) a combination of the above, as exists under the present system of flat-rate and percentage benefits.

Since the Canada Pension Plan Advisory Committee believes that the rationale of CPP survivors' benefits to widowed spouses under 65 is to help those who are in need, we find it logical to pursue the same reasoning when it comes to setting the amounts of the benefits. Consequently, we favour the payment of benefits established on the basis of objective criteria reflecting the needs of surviving dependents, and reject benefits based on the earnings of the deceased participants. As CPP survivors' and orphans' pensions are paid for by all CPP contributors, this is also a fairer approach since it avoids the present situation in which low-income participants subsidize the benefits paid out to the homemaking wives of higher-income married men.

With this in mind, the Canada Pension Plan Advisory Committee believes that the benefits paid to surviving spouses aged less than 65 and their children should be as follows:

1) Surviving parents and their children

As mentioned above, the needs of these families include two components: custodial care for very young children and expenses to cover the material needs of all dependent children. After considering the alternatives, such as paying the full cost of these expenditures or a more-or-less arbitrary proportion thereof, the Canada Pension Plan Advisory Committee retained the idea that the CPP should defray half of this cost. This is in accordance with the family law reasoning according to which both parents should be equally responsible for the cost of bringing up a child, so that the share of the deceased parent would amount to one-half.

On that basis, and using as a starting point the minimal cost of the material needs of an additional family member as assessed by Statistics Canada,[20] as well as a presumed babysitter's salary of $8,000 a year (which is close to the minimum wage), we come to the following yearly amounts:

Children's ages	Benefits for material needs	Benefits for custodial care
Children aged 0 to 6	$1,500 each	$4,000 for all
Children aged 7 to 11	$2,000 each	3-year phase-out
Children aged 12 to 18 (or 25 if they are still at school full-time)	$2,500 each	0

The specific assumptions underlying these proposals are: a) that the cost of feeding and clothing children rises as they grow up; and b) that full custodial care is only needed until the children go to school, after which time the custodial component of children's benefits should be phased out over a three-year period.

2) Survivors aged 45 or more

To be entitled to benefits at that age, survivors would have to pass a retrospective as well as a current income test. As far as the retrospective income test is concerned, the Canada Pension Plan Advisory Committee believes that survivors who made half the maximum pensionable earnings (about $11,000) or more in each of the five years preceding their widowhood should not be entitled to survivors' benefits from the Canada Pension Plan, because they have demonstrated that they can earn their own living. In the case of adult dependents who are not spouses (legal or common law), we would impose an additional requirement consisting of evidence that the survivors' main source of support in the five years preceding the death was the CPP participant.

Survivors who pass these tests and who have no current income should be entitled to benefits as high as Statistics Canada's poverty line for a single person living in a middle-size center. In 1984, this amounted to $8,800.[21]

Those who have current incomes of their own would also receive full benefits if their personal incomes amounted to $1,000 or less. Beyond that $1,000 exemption, however, each dollar of personal income would mean a dollar less in CPP survivor benefits. The results would be as follows:

Current personal income/earnings	CPP survivor benefits	TOTAL INCOME
$9,800 or more	$ 0	$9,800
$8,800	$1,000	$9,800
$5,800	$4,000	$9,800
$3,800	$6,000	$9,800
$1,800	$8,000	$9,800
$1,000	$8,800	$9,800
$ 0	$8,800	$8,800

All these benefits, as well as those described earlier, should be indexed to reflect increases in the cost of living.

3) Permanently disabled survivors of all ages

They would be entitled to the same benefits as survivors who are aged 45 and over. In their case, no retrospective income test would be applied.

4) Cases of multiple eligibility

As the various situations we have seen above are not mutually exclusive - for example, a newly-widowed woman could be over age 45 and have dependent children - it is possible that a surviving spouse could become eligible for benefits under more that one category. In such cases, the surviving spouse would not collect both benefits - for example, a maximum widow's pension of $8,800 as well as a custodial care pension of $4,000 - but would only receive the larger of the two. The benefits paid to cover the cost of the material needs of the children would not be affected by this rule.

5) Short-term benefit to all other surviving spouses

The death benefit which is presently paid by the CPP (amounting to six months of the deceased's retirement entitlement up to 10% of the maximum pensionable earnings, for a maximum payment of $2,340 in 1985) should remain unchanged.

In addition, we believe that all surviving spouses who are not entitled to long-term survivors' benefits should receive three years of payments to compensate them for the financial disruption caused to the family by the death of the spouse. These payments should be as follows: $3,000 for the first year, $2,000 for the second year, and $1,000 for the third and final one.

V. ASSESSMENT OF OUR PROPOSALS

How do these proposals fare in relation to the criticisms of the present system which were described earlier? Very well, as the following indicates:

- Unlike present benefits, which are either too low or too high in most cases, the new proposed pensions for survivors under the age of 65 would be much more closely tailored to their recipients' needs and much more able to fill them.

- The obsolete assumptions which underlie today's CPP survivor benefits for people under the age of 65 would disappear and be replaced by new ones which reflect the reality of women's increasing participation in the labour market and do not give unduly high pensions to widowers who do not need them.

- Divorced spouses would be entitled to pro-rated survivors' pensions, instead of losing all survivorship rights on marriage breakdown.

- Benefits would no longer end upon remarriage.

- Common law spouses would be treated more equitably.

- The dependents of spouseless CPP participants would receive survivors' benefits if they were in need.

While these assessments do not imply that the proposals we are making are perfect - perfection being notoriously rare in matters such as eligibility criteria for pension benefits - they certainly demonstrate that the system we are recommending is vastly superior to the one which is presently in force.

To those who might worry because the benefit levels we recommend are substantially higher than the present ones, we point out that:

- the savings effected by restricting eligibility to those who are in need would be considerable and may more than make up for the additional costs;

- comparisons with other benefits must take into account: the urgent need to increase CPP disability benefits, as the Canada Pension Plan Advisory Committee recommended in a previous report;[22] and the fact that people who are 65 years old and older are also entitled to an old age pension and, if their incomes are very low, to the Guaranteed Income Supplement.

CONCLUSION

The Canada Pension Plan Advisory Committee believes that benefits for survivors under the age of 65 should be reformed as soon as possible. After analyzing the situation, the Canada Pension Plan Advisory Committee came to the conclusion that Canadians want these pensions to be adjusted to the needs of surviving families, but that the present eligibility criteria and benefit structure are ill-suited to fulfill that goal.

As a result, the Canada Pension Plan Advisory Committee is proposing the following new rules:

- For surviving spouses with children who are either disabled or under the age of 18 (or 25 if they are in school full-time)

For this group, the Canada Pension Plan Advisory Committee recommends two kinds of financial assistance:

1) to defray the cost of the custodial care of severely disabled children and children under the age of seven, an annual flat-rate benefit of $4,000 per family, to be phased out over a period of three years after the children are all over the age of seven or have recovered from their disability; and

2) to cover the cost of the material needs of the children: an annual flat-rate benefit of $1,500 for each child aged 0 to 6, $2,000 for each child aged 7 to 11, and $2,500 for each child aged 12 to 18 (or 25 if at school).

If both parents have died, or if the surviving parent is not the legal guardian of the children, we recommend that these benefits be paid to the person who has legal custody of the children.

° For childless able-bodied surviving spouses aged 45 to 65

In that case, the Canada Pension Plan Advisory Committee proposes that eligibility for benefits be determined by a dual test:

1) a retrospective income test, under which survivors who made at least half the maximum pensionable earnings (about $11,000) in each of the five years preceding their widowhood would be excluded from survivors' benefits because they have demonstrated that they can earn their own living;

2) a current income test which would work as follows:

   - survivors with no personal income at all would receive benefits equal to Statistics Canada's poverty level for a single person living in a middle-size center ($8,800 in 1984);

   - survivors with personal incomes would also receive full benefits if their own incomes amounted to less than $1,000;

   - beyond that $1,000 exemption, each dollar of personal income would mean a dollar less in CPP survivors' benefits.

° For permanently disabled survivors of all ages

The Canada Pension Plan Advisory Committee recommends that these people be entitled to the same benefits as survivors aged 45 to 65. In this case, however, no retrospective test would be applied.

° For other surviving spouses

For all surviving spouses who would not be entitled to long-term benefits as described above, the Canada Pension Plan Advisory Committee recommends three years of flat-rate payments as follows: $3,000 in the first year, $2,000 for the second and $1,000 for the third and final one.

° Common law surviving "spouses"

The Canada Pension Plan Advisory Committee believes that the present eligibility rules for this group should be replaced by a single criterion of cohabitation, and that all reference to public representation as spouses should be deleted.

- Remarriage

  We favour the continuation of survivors' pensions after remarriage.

- Ex-spouses

  The Canada Pension Plan Advisory Committee supports the recommendation of the Parliamentary Task Force on Pension Reform to the effect of giving pro-rated survivors' benefits to all ex-spouses (including common law ones).

- Adult dependents of unmarried people

  After giving careful attention to the needs and representations of this group, the Canada Pension Plan Advisory Committee concluded that it agrees in principle with the extension of survivors' benefits to needy adults who meet the same criteria as surviving spouses and who can also prove that their main source of support in the last five years was the deceased CPP participant. As a first step, the Committee recommends that a survey be performed by the Department of National Health and Welfare to estimate the cost of such a move.

We urge the authorities in charge of the Canada Pension Plan to take the necessary steps to ensure that all these recommendations are implemented soon.

FOOTNOTES

1. Canada Pension Plan Advisory Committee, More Effective Participation of Homemakers in the Canada Pension Plan, March 1983.

2. Statistics Canada, Pension Plans in Canada - 1982, Catalogue No. 74-401, pp. 79-80. Note that the first of these figures (22%) does not include the guaranteed-term payments that exist in many pension plans. The most common (covering 38% of plan participants) provide that when pensioners do not live to collect benefits during a period of five years, their estate can collect for the balance of that term. Many employers also offer life insurance or other types of lump-sum benefits.

3. Same as above, p. 47.

4. As reported by the National Council of Welfare in 1984 Poverty Lines, March 1984, p. 6.

5. Health and Welfare Canada, Canada Pension Plan Report for the Year Ending March 31, 1983, 1984, p. 41.

6. Recommendation adopted by the Canada Pension Plan Advisory Committee at its sixteenth meeting in May 1976.

7. Québec, Comité d'étude sur le financement du Régime de rentes du Québec et sur les régimes supplémentaires de rentes (Cofirentes+), La sécurité financière des personnes âgées au Québec, Editeur officiel du Québec, 1977, pp. 68-70.

8. Louise Dulude, Pension Reform With Women in Mind, Canadian Advisory Council on the Status of Women, 1981, pp. 79-89.

9. Same as above, pp. 87-88.

10. Canadian Labour Congress, The CLC Proposal for Pension Reform, 1982, pp. 40-41.

11. Same as above, pp. 41-42.

12. Government of Canada, Better Pensions for Canadians, Supply and Services Canada, 1982, pp. 33-34.

13. House of Commons, Special Committee on Pension Reform, Report of the Parliamentary Task Force on Pension Reform, 1983, pp. 31-32.

14. Same as above, p. 32.

15. Honourable Marc Lalonde, Minister of Finance, Action Plan for Pension Reform, 1984, p. 14

16. The information contained in this section was drawn from two sources: the IBIS (International Benefits Information Service) loose-leaf manual, Charles Spencer and Assoc., Illinois; and Alexandre Berenstein, "The Social Security Notion of 'Survivors' in Council of Europe Member States", prepared for the Council of Europe, Strasbourg, 1983.

17. Alexandre Berenstein, same as above, p. 19.

18. Same as above, p. 20.

19. See House of Commons, Minutes of the Proceedings and Evidence of the Special Committee on Pension Reform, Issues No. 1-37, 1983.

20. Québec, Conseil des affaires sociales et de la famille, Rapport annuel 1979-80, Editeur officiel du Québec, 1980, pp. 18-20.

21. Same as above.

22. Canada Pension Plan Advisory Committee, Proposed Changes in Canada Pension Plan Disability Benefits, February 1983.

MINORITY REPORT ON CPP BENEFITS FOR SURVIVORS UNDER 65

Submitted by:
Robert Baldwin

This minority report is prompted primarily by the two key proposals in the Report of the Canada Pension Plan Advisory Committee on CPP Benefits for Survivors Under 65 - namely, the proposed benefits for survivors over 45 and the proposed benefits for survivors with children. The amount of the benefit involved in these proposals and the basis on which these benefits would be determined departs from the levels and structure of other CPP benefits in such an extreme fashion that it is unreasonable to suggest that they be incorporated into the CPP. In addition, I do not believe that the CPP is the most appropriate vehicle for realizing the objectives that the majority wish to achieve through their proposed CPP benefits for survivors under 65. In saying this, I want to emphasize that I do not disagree with the majority's desire to provide ample benefits to surviving spouses; my concern focuses solely on the majority's desire to provide them through the Canada Pension Plan.

Underlying my concern is the view that the Canada Pension Plan is primarily an earnings-related retirement income program. The fact that it is earnings-related allows it to provide contributors with a predetermined percentage of their pre-retirement earnings. In other words, the CPP allows contributors to maintain a portion of the standard of living they enjoyed prior to retirement. Its earnings-related nature means that higher benefits are paid to contributors with higher earnings, up to the level of the maximum pensionable earnings. But, the quid pro quo for the higher benefits is higher contributions prior to retirement. The CPP provides survivor and disability benefits in addition to retirement benefits and the structure of these other benefits varies somewhat from the pure earnings-related retirement benefits. Nonetheless, they all share a major earnings-related component. In other words they are designed to maintain a portion of earnings in the face of other contingencies - namely, the death of a spouse or disability.

While the features of the CPP just noted are well known, two points about them bear special emphasis. First, the program is not designed for the primary purpose of redistributing income from high earners to low earners. The approximate proportionality of the contributions and benefits gives all contributors of the same generation a roughly equivalent stake in the program. Indeed, if the program had been designed to redistribute income, a very strong case could be made that the CPP tax base is far too narrow since it excludes above-average earnings and all property and transfer income.

The other point that bears emphasis is that the program responds to people's need to maintain at least a portion of their standard of living in the face of various contingencies (e.g., retirement due to age, death of a spouse, and disability). The program was not designed to respond to need in the sense of guaranteeing certain minimum levels of income. The flat-rate components of benefits payable prior to 65 are an exception to this rule. However, it is not clear whether their existence stems from a specific desire to redistribute income and/or to create a benefit structure that would parallel what would be available at age 65 when the Old Age Security becomes payable.

The CPP benefits for survivors under 65 that are proposed by the majority involve substantial departures from both the amount of benefits available under other parts of the CPP and from the manner in which benefits are determined in other parts of the CPP. For instance, in 1984 the maximum retirement pension under the CPP provides an annual income of $4,650.00 and the maximum benefits to a survivor over 65 is $2,784.00. With benefits for people over 65 at these levels, it is difficult to understand why a survivor aged 45 to 65 would receive up to $8,800.00 from the CPP and a survivor with three young children would receive $8,500.00 from the CPP. This concern remains even when the availability of $3,240.00 in Old Age Security is taken into account.

The disproportionately large benefits proposed for survivors under 65 raise questions about the basic purpose of the program. Is it a retirement income program that provides survivor benefits or the opposite? This is no mere semantical issue. The durability of the program depends on the public acceptance of the fact that it is meeting its objective of providing retirement incomes in an even-handed fashion. There are some more practical problems associated with these generous benefits for survivors under 65. For instance, when survivors reach age 65, the basis on which their benefit is determined switches to a basis which is related to the pre-retirement earnings level of their spouse. Given the majority's proposal for benefits for survivors under 65, reaching 65 will bring about a significant decline in income for some CPP survivors. In addition, there will be a <u>substantial</u> discrepancy between the benefits available to a disabled contributor ($4,494.00 maximum in 1984) and what will be available to a disabled survivor (up to $8,800.00 under the majority's proposal).

The proposed benefits are not only large in relation to other benefits, but they are decidedly different in structure. The proposed benefits for survivors over 45 obviously adds an income-tested element to the Plan and the benefit for survivors with children involves a significant increase in the flat-rate element of the Plan. Regardless of the total cost of these proposals, which has not been established, the large size of the individual benefits will add nothing to the confidence of contributors that the program involves a reasonable quid pro quo between benefit and contribution levels. In addition, the departure from established design features makes it impossible to reconcile the treatment of survivors under 65 with the treatment of the recipients of other types of CPP benefits.

The size and structure of the benefits proposed by the majority not only seem out of keeping with the rest of the CPP, but they raise the question whether the CPP is the most appropriate vehicle for delivering benefits of the sort envisaged by the majority. The logic of the majority is driven by the concept of need - in the sense of guaranteeing minimum levels of income. As a vehicle for delivering benefits based on need, the CPP suffers from the weakness that the CPP contributors and their families do not make up the whole population that is 'in need', in the sense that the term is used in the majority report. Given the logic that underlies the recommendations of the majority, it would seem more reasonable to rely on programs that are available to all Canadians, such as Family Allowances and the Child Tax Credit, rather than a program that reaches only the employed and self-employed, and their families. Indeed, if the benefits proposed for survivors with children were implemented, it would then be less reasonable to provide enriched benefits to all of those 'in need' through other programs.

As was noted above, my chief concerns about the majority report are that the amount and structure of the proposed benefits for survivors under 65 are not compatible with the amount and structure of the other CPP benefits. In addition, the CPP does not strike me as the most appropriate vehicle for achieving the objectives that the proposals are designed to meet.

Before concluding, there are two other points about the majority's proposal that deserve brief comment:

1) the point in establishing the $8,800.00 income-tested benefit (i.e., to meet minimum income requirements) seems to be defeated if the sharing of these benefits among all the

survivors of a contributor who was married more than once is permitted; indeed, given that the survivors are likely to be in different economic circumstances, it is not clear how this minimum benefit can be divided on a pro-rated basis; and,

2) the 100 percent tax-back on the income-tested benefit is excessive.

MEMBERS OF

THE CANADA PENSION PLAN ADVISORY COMMITTEE

October 1984

Chairman

Robert Baldwin	- OTTAWA, Ontario

Vice-Chairman

Robert Granger	- DOLLARD-DES-ORMEAUX, Quebec

Members

John Arthur	- NIAGARA-ON-THE-LAKE, Ontario
William Cobb	- VICTORIA, British Columbia
Joan De'Ath	- VANCOUVER, British Columbia
Louise Dulude	- VANIER, Ontario
Sylvia Guertin	- WINNIPEG, Manitoba
Heywood MacDonnell	- NORTH BATTLEFORD, Saskatchewan
Earl MacNaughton	- GUELPH, Ontario
James McArthur	- WINDSOR, Ontario
Leonard Munroe	- MONTAGUE, Prince Edward Island
Nicol Patenaude	- FIELD, Ontario
Valerie Thoem	- WEST VANCOUVER, British Columbia
George Unsworth	- SYDNEY RIVER, Nova Scotia

PRESTATIONS DU RÉGIME DE PENSIONS DU CANADA DESTINÉES AUX CONJOINTS SURVIVANTS ÂGÉS DE MOINS DE 65 ANS

RAPPORTS MAJORITAIRE ET MINORITAIRE PRÉSENTÉS
AU MINISTRE DE LA SANTÉ NATIONALE ET DU BIEN-ÊTRE SOCIAL
PAR LE
COMITÉ CONSULTATIF DU RÉGIME DE PENSIONS DU CANADA

MAI 1985

INTRODUCTION

Le Comité consultatif du Régime de pensions du Canada est un organisme dont les membres sont de simples citoyens qui représentent les employés, les employeurs, les travailleurs autonomes et le public. Son rôle est d'examiner l'administration du Régime, l'état du Fonds de placement de ce dernier, ainsi que la suffisance de la couverture et des prestations assurées par le Régime.

Dans le cadre de cette responsabilité, le Comité consultatif m'a soumis le rapport intitulé Prestations du Régime de pensions du Canada destinées aux conjoints survivants âgés de moins de 65 ans. Dans ce rapport, le Comité a examiné les dispositions actuelles portant sur les prestations aux survivants âgés de moins de 65 ans. Le Comité a également proposé dans son rapport des modifications à ces prestations. Une majorité des membres du Comité recommande que les prestations de survivants du Régime de pensions du Canada soient dorénavant fondées sur le besoin plutôt que sur la combinaison actuelle de besoin et de prestations liées aux gains du cotisant.

Bien que les membres se soient entendus sur la question de l'insuffisance des prestations de survivants provenant de toutes sources, ainsi que sur la nécessité d'améliorer l'aide aux survivants, un des membres s'est opposé à ce que l'on se serve du RPC pour offrir des prestations soumises à l'examen des revenus ou des besoins. Par conséquent, on a aussi préparé un rapport minoritaire qui fait suite au rapport majoritaire.

Le gouvernement attache une grande importance à la protection des prestations de pension offerte aux personnes veuves et à leurs personnes à charge. C'est d'ailleurs ce que démontre la modification visant à étendre l'allocation au conjoint à tous les veufs et veuves démunis âgés de 60 à 64 ans ainsi que les mesures annoncées dans le Budget pour améliorer la protection offerte aux survivants dans le cadre des régimes de pensions régis par la Loi fédérale sur les normes de prestations de pension. Je suis donc heureux de publier le rapport du Comité consultatif et j'espère que ce dernier encouragera les discussions dans les mois à venir.

Le ministre de la Santé nationale
et du Bien-être social

Canada Pension Plan advisory committee
Régime de pensions du Canada comité consultatif
Brooke Claxton Bldg.,
15th Floor,
Tunney's Pasture,
Ottawa, K1A 0L4

L'honorable Jake Epp,
Ministre de la Santé nationale
et du Bien-être social
Chambre des communes
OTTAWA (Ontario)
K1A 0A6

Monsieur le Ministre,

Lors de sa trente-et-unième réunion des 30 et 31 octobre 1984, le Comité consultatif du Régime de pensions du Canada a approuvé le rapport ci-joint portant sur les prestations du Régime de pensions du Canada pour les conjoints survivants âgés de moins de 65 ans.

De la part des membres du Comité, je vous présente ce rapport pour étude. J'ai également joint à cette lettre un rapport minoritaire qui attire l'attention sur diverses préoccupations découlant du rapport majoritaire.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de ma considération distinguée.

Le Président,

Robert D. Baldwin

Robert D. Baldwin

p.j.

PRESTATIONS DU RÉGIME DE PENSIONS DU CANADA
DESTINÉES AUX CONJOINTS SURVIVANTS ÂGÉS DE MOINS DE 65 ANS

COMITÉ CONSULTATIF DU RÉGIME DE PENSIONS DU CANADA

TABLE DES MATIÉRES

		Page
Introduction	.....	1
I.	Description des prestations du RPC actuellement versées aux conjoints survivants âgés de moins de 65 ans	2
II.	Critique du présent système	5
III.	Réformes proposées	9
IV.	Établissement de nouveaux critères	16
V.	Évaluation des propositions du Comité	25
Conclusion	.....	26
Renvois	.....	31

INTRODUCTION

En mars 1983, le Comité consultatif du Régime de pensions du Canada a produit un rapport dans lequel était réclamée l'abolition graduelle des prestations de survivant versées aux veuves et aux veufs âgés de plus de 65 ans.[1] Ces prestations devaient être remplacées par un système de pensions du Régime de pensions du Canada (RPC) à l'intention des conjoints au foyer, qui auraient ainsi reçu des prestations personnelles fondées sur la valeur de leur travail.

Comme les points examinés dans le rapport en question étaient complexes, la discussion s'y limitait au traitement des personnes âgées de 65 ans et plus. L'entière question des prestations du RPC payables aux conjoints survivants âgés de moins de 65 ans, qui était ainsi restée ouverte, fait l'objet du présent rapport.

Celui-ci a pour objectif d'analyser les dispositions actuelles du RPC relatives aux conjoints survivants de moins de 65 ans afin de déterminer si elles sont équitables, appropriées et suffisantes, d'évaluer les mérites des principaux changements proposés à ce sujet au cours des dix dernières années, et de formuler des recommandations quant aux meilleures orientations à prendre en la matière.

Après s'être penché sur la question, le Comité consultatif du Régime de pensions du Canada a conclu que le projet original, qui consistait à verser aux conjoints survivants de moins de 65 ans des prestations du RPC fondées sur leurs besoins, est encore valable, mais que les critères d'admissibilité à ces prestations ne permettent plus d'atteindre l'objectif visé. C'est pourquoi le Comité consultatif du Régime de pensions du Canada propose une série de critères nouveaux qui sont mieux adaptés à la réalité moderne et qui peuvent donc contribuer davantage à l'atteinte de cet objectif.

Nous recommandons avec insistance au gouvernement de mettre en oeuvre nos recommandations dès que possible.

I. DESCRIPTION DES PRESTATIONS DU RPC ACTUELLEMENT VERSÉES AUX CONJOINTS SURVIVANTS ÂGÉS DE MOINS DE 65 ANS

Pour bien comprendre l'actuel système de prestations du Régime de pensions du Canada destinées aux conjoints survivants, il faut remonter aux origines du RPC. En 1966, lorsque celui-ci a été établi, il visait à créer un programme d'assurance sociale obligatoire qui forcerait tous les salariés canadiens à se prémunir en vue de la vieillesse. Tout comme un autre grand programme d'assurance sociale du Canada, l'assurance-chômage, le RPC allait permettre de percevoir, avant tout des employeurs et employés, des cotisations qui seraient déposées dans un fonds spécial, pour servir ensuite à verser des prestations aux personnes pour qui se matérialise le risque contre lequel elles sont assurées. Dans ces deux programmes, le risque est une diminution des gains, diminution résultant du non-emploi dans le cas de l'assurance-chômage, et du fait d'avoir atteint l'âge de la retraite dans le cas du RPC.

Les principales différences entre le Régime de pensions du Canada et les régimes privés auxquels souscrivaient déjà certains employés sont, entre autres, que la participation au Régime de pensions du Canada est obligatoire pour quiconque touche des gains supérieurs à un niveau minimum établi et que le RPC présente de nombreuses caractéristiques d'ordre humanitaire ou liées à la redistribution de la richesse. Les plus remarquables de ces caractéristiques sont: a) une disposition permettant à chacun de retrancher du calcul de sa pension les 15 p. 100 de sa période cotisable qui représentent les années de gains les plus faibles (disposition modifiée ultérieurement pour s'appliquer aussi aux périodes de gains faibles ou nuls consacrées à élever des enfants de moins de 7 ans); b) l'établissement de prestations minimales uniformes sans rapport avec les gains; et c) le versement de pensions aux conjoints survivants et aux orphelins sans que les cotisants mariés aient à verser des cotisations additionnelles.

De telles considérations humanitaires sont inhabituelles dans les régimes privés, car ceux-ci tendent à établir un lien très étroit entre la valeur des gains, des cotisations et des prestations. Ainsi, en 1982, Statistique Canada signalait que seulement 22 p. 100 des adhérents à un régime privé pouvaient compter sur le versement d'une pension à vie au conjoint du pensionné

décédé, et que seulement 26 p. 100 participaient à des régimes qui offrent une quelconque pension continue au conjoint survivant d'un cotisant décédé avant l'âge de la retraite.[2] En outre, Statistique Canada faisait remarquer que lorsque ces prestations de survivant sont offertes, elles ne prennent pas nécessairement la forme habituelle d'une prestation de retraite.[3] Cela veut dire que dans certains cas, les employés qui optaient pour cette sorte de protection voyaient leurs propres prestations de retraite réduites en conséquence.

Si des prestations de survivant et d'orphelin ont été incluses dans les régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec, c'est qu'on a perçu le besoin de venir en aide aux veuves qui remplissaient certaines conditions visant à garantir qu'elles étaient vraiment à la charge du défunt. Au début, les veufs valides et autonomes n'étaient donc pas admissibles aux prestations de survivant, même si leur épouse décédée avait apporté une contribution financière importante à famille. Ce n'est qu'en 1975 que la loi a été modifiée pour accorder aux époux des femmes salariées les mêmes prestations de survivant que celles que recevaient les épouses d'hommes salariés.

Par suite de ces changements, le conjoint de moins de 65 ans d'un cotisant décédé du RPC a aujourd'hui droit à une pension continue du RPC dans les circonstances suivantes:

A. Veuve ou veuf invalide ou ayant un ou plusieurs enfants à charge

Ces personnes comprennent: 1) le conjoint survivant qui souffre d'une invalidité grave et prolongée l'empêchant de gagner sa vie; et 2) le survivant qui a des enfants de moins de 18 ans, des enfants handicapés de n'importe quel âge, ou des enfants âgés de 18 à 25 ans qui sont étudiants à plein temps.

Dans ces cas, la veuve ou le veuf a droit à la pleine pension de conjoint survivant, c'est-à-dire à une prestation uniforme de 88 $ par mois plus 37,5 p. 100 de la pension à laquelle le conjoint décédé avait droit, jusqu'à concurrence d'une somme totale équivalant à la prestation maximale de survivant, qui est de 251 $ par mois en 1985. Le conjoint survivant qui a de jeunes enfants reçoit en outre des prestations d'orphelin de 88 $ par mois et par enfant, jusqu'à ce que l'enfant atteigne l'âge de 18 ans, après quoi cette somme est versée directement à l'enfant qui continue d'être aux études à plein temps.

Pour avoir droit à ces prestations, il n'est pas nécessaire que le conjoint survivant soit invalide au moment du décès du cotisant ou que les enfants orphelins soient nés. Par exemple, une femme enceinte dont le mari décède et qui, par la suite, donne naissance à un enfant, a droit au plein montant des prestations. Il en va ainsi du conjoint survivant qui devient invalide après le décès du cotisant.

B. Veuve ou veuf sans enfant et valide, mais âgé de 35 à 45 ans au moment du décès du conjoint

Le conjoint survivant qui a entre 35 et 45 ans reçoit des prestations partielles dont le montant augmente progressivement en fonction de son âge au moment du veuvage; par exemple, la personne qui devient veuve à 36 ans reçoit 10 p. 100 du plein montant de la prestation de conjoint survivant du RPC, celle qui devient veuve à 37 ans touche 20 p. 100 de cette prestation, et ainsi de suite, le plein montant de la pension n'étant versé qu'aux personnes qui deviennent veuves à l'âge de 45 ans ou plus.

Une fois établi le montant de la pension payable à une veuve ou à un veuf, par exemple, 20 p. 100 de la pension maximale, ce montant reste le même jusqu'à ce que le pensionné atteigne l'âge de 65 ans (ou se remarie, comme nous verrons plus loin). Cette disposition, établie à l'époque où seules les femmes (et les hommes à charge) étaient admissibles à ces prestations, se fondait sur l'hypothèse qu'une femme devenant veuve à 37 ans se trouverait probablement un travail et subviendrait presque entièrement à ses besoins jusqu'à sa retraite, alors qu'une femme devenant veuve à 45 ans serait moins susceptible de s'en tirer toute seule.

C. Veuve ou veuf âgé de 45 à 64 ans au décès du conjoint

Ces personnes ont droit au plein montant des prestations calculées de la façon expliquée au point A.

D. "Veuve" et "veuf" de fait

Selon l'interprétation qu'en donnent les tribunaux, la loi stipule que les "veuves" et "veufs" de fait ont droit aux prestations ordinaires de survivant du RPC s'ils ont été "présentés publiquement" par le défunt comme leur conjoint légal pendant un nombre déterminé d'années immédiatement avant le décès

(trois ans si le défunt était marié à quelqu'un d'autre et un an dans le cas contraire) et s'ils répondent aux autres conditions. Cependant, en pratique, le critère de la "présentation publique" n'est pas appliqué à moins qu'un conjoint de fait et un conjoint légal ne réclament les mêmes prestations. Le cas échéant, le dernier "conjoint" admissible qui a vécu avec le défunt touche la pension complète.

Les couples homosexuels n'ont pas droit à ces prestations, quelles que soient la nature et la durée de leur relation.

En plus des points mentionnés plus haut, les prestations de survivant du RPC présentent d'autres caractéristiques intéressantes qui touchent deux groupes n'y ayant pas droit, soit:

A. Veuve ou veuf qui se remarie

Les prestations de survivant du RPC cessent d'être versées au conjoint survivant qui se remarie, car il est présumé que le nouveau conjoint du prestataire subviendra à ses besoins. Si le nouveau conjoint décède ou que le mariage est rompu, les prestations interrompues peuvent être rétablies. La personne qui est deux fois veuve peut choisir de recevoir la plus élevée des deux prestations de survivant auxquelles elle a droit.

B. Ex-conjoint survivant

Le conjoint divorcé d'un cotisant décédé ne peut toucher les prestations de survivant, même si le mariage a duré longtemps et que la subsistance de l'ancien conjoint dépendait d'allocations versées par le défunt.

II. CRITIQUE DU PRÉSENT SYSTÈME

De nombreuses critiques ont été formulées relativement aux prestations versées par le RPC aux conjoints survivants de moins de 65 ans, entre autres: a) les prestations sont trop basses pour ceux qui étaient vraiment à la charge du défunt et trop élevées pour ceux qui sont autonomes; b) les hypothèses ayant servi à établir les diverses catégories d'admissibilité sont dépassées pour ce qui est des femmes et inappropriées dans le cas des hommes; c) l'exclusion des ex-conjoints crée de graves injustices; d) l'arrêt des prestations en cas de remariage

est une insulte à la femme; e) le traitement actuel des conjoints de fait favorise les méprises; f) le système pénalise injustement les cotisants non mariés du RPC; et g) les homosexuels font l'objet d'un traitement discriminatoire.

A. Prestations trop basses ou trop élevées

Comme il est précisé plus haut, les prestations de conjoint survivant du RPC visaient à l'origine à fournir une aide minimale aux familles dont le "chef" masculin décédait. Comme ces prestations devaient représenter une fraction de la maigre pension de retraite que le défunt pouvait recevoir du RPC, les personnes à sa charge ne pouvaient faire autrement que de toucher des pensions très minimes. Pour tenter de remédier à cette situation, une partie de la prestation est devenue une somme uniforme (88 $ par mois pour le RPC en 1985), ce qui a eu pour effet d'assurer au moins une prestation minimale aux familles d'hommes à faible revenu.

Cette mesure a eu quelque utilité, mais est demeurée insuffisante. En effet, la femme de 45 ans qui devient veuve avec quatre jeunes enfants touche maintenant des prestations annuelles du RPC de 6190 $ si son mari gagnait 10,000 $ comme travailleur non spécialisé, et 7213 $ par an si son mari gagnait 24,300 $ ou plus, alors que le seuil de pauvreté de Statistique Canada pour une famille de cinq personnes vivant dans une ville de taille moyenne s'établissait à 22,000 $ en 1984.[4]

Tout en gardant ces chiffres à l'esprit, il vaut la peine de noter qu'un homme d'affaires de 45 ans et sans enfant dont l'épouse qui travaille à l'extérieur décède a droit aux mêmes prestations de survivant du RPC que la femme au foyer de 45 ans qui ne peut trouver d'emploi. Si les ressources financières sont à ce point limitées que les veuves dans le besoin ne peuvent recevoir l'aide voulue, le Comité consultatif du Régime de pensions du Canada estime que les prestations de conjoint survivant du RPC devraient être versées plus judicieusement, de manière à accorder des pensions plus élevées aux personnes qui en ont le plus besoin.

B. Hypothèses dépassées et inappropriées

En 1966, lorsque le RPC a été institué, la grande majorité des femmes mariées travaillaient au foyer à plein temps. Il était donc logique de supposer qu'une épouse de 45 ans était entièrement à la charge

de son mari et que plus le salaire de celui-ci était élevé, plus elle aurait besoin d'argent pour maintenir le même niveau de vie après son décès. Cependant, vingt ans ont passé et nous nous trouvons aujourd'hui dans une période de transition où ces épouses âgées de 45 à 50 ans sont tout aussi susceptibles de travailler à l'extérieur que de rester au foyer. Qui plus est, étant donné que les femmes d'hommes de condition aisée tendent à être plus instruites et donc en mesure de gagner davantage que les autres femmes, on pourrait soutenir que ce sont les veuves des hommes les plus pauvres qui ont besoin des prestations les plus élevées.

Quant à savoir si les notions traditionnelles sur la dépendance des femmes s'appliquent mal aux hommes, il suffit pour s'en convaincre de songer que si le veuf et homme d'affaires de 45 ans dont il est question plus haut se remarie, il perdra sa pension de veuf du fait que sa nouvelle épouse est présumée le prendre à sa charge!

C. Exclusion du conjoint divorcé

Le Canada est pour ainsi dire le seul pays industrialisé de l'Ouest dont le régime général n'accorde pas de prestations à la femme dont l'ex-mari décède. C'est ainsi que la femme au foyer âgée de 50 ans qui vit d'une pension alimentaire ne peut absolument rien recevoir du RPC si l'ex-mari dont elle dépendait complètement pour sa subsistance vient à décéder. Si, chose courante, celui-ci s'est remarié, sa nouvelle femme recevra le plein montant de la prestation de survivant, même s'il s'agit d'une professionnelle parfaitement autonome; il suffit qu'elle remplisse les autres conditions prévues.

D. Arrêt des prestations en cas de remariage

De nombreuses femmes et associations de femmes se sont opposées avec véhémence à l'arrêt des prestations de survivant dans le cas d'un veuf ou d'une veuve qui se remarie. Elles estiment que ces prestations sont un droit irrévocablement acquis à la personne qui a contribué au mariage en partenaire à part égale. Voilà une question complexe qui sera reprise plus loin.

E. Conjoint de fait

L'exigence actuelle selon laquelle une personne doit avoir été "présentée publiquement" comme conjoint du défunt peut avoir pour effet de récompenser la duperie au détriment de l'honnêteté. Par exemple, si un homme et une femme vivent heureux ensemble pendant 40 ou 50 ans sans être mariés ni prétendre l'être, le survivant peut se voir refuser les prestations de veuf ou de veuve du RPC. Inversement, si un homme et une femme non mariés vivent ensemble pendant trois ans et, pour une raison quelconque, disent à leurs voisins et collègues qu'ils sont mariés, le survivant aura acquis le droit aux prestations ordinaires de conjoint survivant.

F. Désavantage subi par les cotisants non mariés du RPC

Les personnes qui ne se marient jamais ou qui divorcent tôt et ne se remarient pas versent les mêmes cotisations au RPC que les salariés mariés touchant le même revenu. Comme les familles de ces personnes non mariées n'ont pas droit à des prestations équivalentes aux prestations de conjoint survivant, les cotisants célibataires se trouvent à subventionner ceux qui sont mariés. Étant donné que les prestations de survivant représentent plus 16 p. 100 de tous les paiements effectués dans le cadre du RPC et les prestations d'orphelin, environ 3 p. 100,[5] il s'agit là d'une aide considérable.

On peut trouver que cet élément est par principe indésirable dans un régime de pensions. On peut aussi juger que le RPC peut comprendre certaines mesures redistributives, à condition que les survivants à charge de tous les cotisants puissent avoir droit aux prestations offertes. Le Comité consultatif du Régime de pensions du Canada s'est d'ailleurs rangé à ce dernier avis en 1976, lorsqu'il a recommandé que le Régime de pensions du Canada soit modifié de manière à permettre le versement de prestations de survivant aux survivants de cotisants célibataires.[6]

G. Discrimination contre les homosexuels

Enfin, les défenseurs des droits de la personne protestent contre le fait que les couples homosexuels n'ont pas droit aux prestations du RPC accordées aux couples mariés et aux couples hétérosexuels de fait au décès de l'un des conjoints. Si l'admissibilité aux

prestations se fonde sur l'existence d'une relation amoureuse ou sexuelle stable, soutiennent-ils, les couples homosexuels qui satisfont à ce critère devraient eux aussi y avoir droit.

III. RÉFORMES PROPOSÉES

A. Le rapport de Cofirentes+[7]

Les auteurs de ce rapport, préparé pour le compte du gouvernement du Québec en 1977, ont été les premiers à se pencher de près sur la question des prestations versées aux conjoints survivants. De manière générale, ils estimaient que compte tenu du nombre de plus en plus grand de femmes au sein de la population active, les prestations de veuve et de veuf devraient graduellement être éliminées, car la notion même de conjoint à charge sur laquelle ces prestations reposent était sur le point de disparaître.

Dans le cas des conjoints survivants de moins de 65 ans, les auteurs du rapport recommandaient le versement d'une prestation de transition de deux ans, puis son élimination graduelle échelonnée sur trois autres années. La seule exception prévue s'appliquait aux parents de jeunes enfants qui devaient recevoir des prestations beaucoup plus élevées pendant deux ans ou jusqu'à ce que leur plus jeune enfant atteigne l'âge de sept ans, après quoi leurs prestations allaient diminuer de 25 p. 100 par an pour cesser complètement trois ans plus tard.

Ces dispositions signifiaient en pratique que les veuves ou veufs ayant des enfants d'âge préscolaire pourraient demeurer au foyer pour prendre soin de ces enfants. Aucun autre conjoint survivant n'allait avoir droit à des prestations à long terme, quels que soient ses besoins ou ses antécédents d'activité.

L'un des avantages des propositions du groupe Cofirentes+ par rapport aux dispositions actuellement en vigueur serait d'assurer aux mères de jeunes enfants un temps de battement qui leur permettrait d'examiner les choix qui s'offrent à elles et de faire des plans pour l'avenir, plutôt que de les laisser vivoter avec un revenu insuffisant jusqu'à ce que leurs enfants aient 18 ou 25 ans, comme c'est souvent le cas. Les désavantages de ces propositions seront étudiés plus loin.

B. Rapport préparé à l'intention du Conseil consultatif canadien de la situation de la femme (CCCSF)[8]

Les auteurs de ce rapport souscrivent dans l'ensemble aux recommandations de Cofirentes+ relativement aux conjoints survivants avec de jeunes enfants, mais ne sont pas d'avis que toutes les épouses seront bientôt financièrement indépendantes au point que seulement celles qui auront de jeunes enfants auront besoin d'une protection spéciale au décès de leur mari. Dans le cas des conjoints survivants de plus de 65 ans, ils recommandent de remplacer les pensions de veuf ou de veuve par une pension personnelle destinée au conjoint au foyer et semblable à celle que recommande le Comité consultatif du Régime de pensions du Canada dans un rapport sur les conjoints au foyer paru en 1983.

Pour ce qui est des veuves et des veufs de moins de 65 ans, le rapport du CCCSF contient les propositions suivantes:

1) Conjoint survivant invalide

Comme l'hypothèse de la dépendance financière du conjoint survivant est nettement justifiée dans ce cas, des pensions à long terme devraient continuer à être versées à cette personne, mais elles devraient être beaucoup plus élevées qu'elles ne le sont actuellement et comprendre une somme fixe qui place les survivants invalides de tous les cotisants à plein temps au RPC au-dessus du seuil de pauvreté.

2) Conjoint survivant avec de jeunes enfants

Les auteurs du rapport du CCCSF appuient les propositions de Cofirentes+, avec la réserve suivante:[9]

> "Le seul problème (du système proposé), c'est qu'il ne dit pas clairement qui sont les véritables personnes à charge. Bien qu'il soit évident que les prestations mentionnées ici varient selon les besoins des enfants, et sont entièrement destinés à défrayer le coût de leurs besoins matériels et à leur procurer des services de garde, Cofirentes les appelle des "pensions de conjoints survivants".
>
> Comme d'autres l'ont déjà souligné, il ne s'agit pas là d'une erreur anodine mais d'une méprise sérieuse. Il pourrait en résulter que les orphelins seraient privés de prestations si leurs deux parents décédaient, s'il n'y avait

qu'un seul parent qui décède, ou si les enfants étaient confiés à la garde de quelqu'un d'autre que le parent survivant. Si les recommandations de Cofirentes étaient corrigées de façon à établir clairement que les personnes à charge sont bel et bien les enfants et non les veuves, elles pourraient s'avérer très avantageuses tant pour les femmes que pour les enfants."

3) Conjoint survivant âgé de 50 ans et plus et sans enfant

Le rapport du CCCSF présente deux façons de modifier les prestations actuellement versées aux personnes de ce groupe:

a) établir le montant des prestations en fonction des gains de ces personnes, de sorte que celles qui n'ont aucuns gains touchent le maximum et que celles qui ont des gains appréciables ne reçoivent rien; ou

b) créer une nouvelle forme de "pension de chômage", qui permettrait de verser des prestations à tous les cotisants du RPC âgés de 50 à 64 ans qui ne peuvent se trouver d'emploi, catégorie qui comprendrait le conjoint au foyer dont l'emploi disparaît au décès de l'autre conjoint.

Les auteurs du rapport concluent que les deux possibilités représenteraient une amélioration par rapport au système actuel, mais indiquent une préférence pour la deuxième, parce qu'elle s'apparente moins à une forme d'aide sociale et ne décourage pas les prestataires d'accepter ou de conserver un emploi payé.

C. Le Congrès du travail du Canada (CTC)

Tout comme les auteurs du rapport du CCCSF, les représentants du CTC se disent en désaccord avec l'affirmation contenue dans le rapport Cofirentes+ selon laquelle des prestations continues aux conjoints survivants de moins de 65 ans seraient bientôt superflues. "Nous sommes contraints de reconnaître, même si en principe il nous répugne de l'admettre, que certains survivants dépendaient économiquement de leur conjoint et n'ont guère de chance de trouver de l'emploi." "Par contre, poursuivent-ils, il ne nous apparaît pas logique de verser une prestation permanente raisonnable à des gens dont l'adhésion substantielle à la population active ne sera pas perturbée par le décès d'un conjoint."[10]

En conséquence de quoi le CTC recommande:

1) "d'ajouter aux règles actuelles d'admissibilité un test d'adhésion à la population active. La conception de ce test s'inspirerait du principe que les gens qui ont cotisé aux RPC-RRQ au-delà d'un certain niveau de gains et pendant un certain nombre d'années avant l'année du décès du cotisant, y compris ladite année, devraient pouvoir subvenir à leurs propres besoins et, par conséquent, ne devraient pas toucher la prestation permanente. Ce genre de test devrait également être applicable aux années subséquentes au début du versement de la prestation permanente. En d'autres termes, si un survivant affiche un dossier constant de gains au-delà d'un certain niveau, la nécessité d'une prestation permanente n'est nullement évidente et une réduction partielle ou totale de prestation est sans doute justifiable."[11]

2) pour ce qui est des survivants de moins de 65 ans qui satisfont à ces critères, de porter la portion fixe des prestations au même niveau que celui de la Sécurité de la vieillesse (274 $ par mois en janvier 1985), et d'y ajouter une somme calculée en fonction des revenus qui équivaudrait à 75 p. 100 de la pension de retraite du défunt. En outre, comme le CTC propose d'augmenter toutes les prestations du RPC, cette pension serait le double de ce qu'elle est actuellement.

Le CTC recommande également que les prestations de survivant du RPC continuent d'être versées au prestataire qui se remarie.

D. Livre vert fédéral sur la réforme des pensions[12]

Dans le Livre vert de 1982, d'importants changements sont recommandés en ce qui concerne les prestations du RPC versées aux conjoints survivants de moins de 65 ans. Il est proposé d'abolir le système actuel où l'admissibilité aux prestations se fonde sur l'âge du survivant, et de le remplacer par un nouveau système à deux volets.

Le premier volet, s'inspirant dans les grandes lignes du modèle de Cofirentes+, consisterait à offrir une prestation de raccordement égale à la pension de la Sécurité de la vieillesse (274 $ par mois en janvier 1985) pendant une période de trois ans, ou jusqu'à ce que le plus jeune enfant atteigne l'âge de sept ans. Le deuxième volet consisterait à verser une pension continue moins élevée représentant 60 p. 100 de la pension de retraite du défunt (après partage à parts égales des crédits de pension entre

les conjoints). Les survivants auraient aussi le choix entre la prestation de raccordement et une somme équivalente réduite de façon actuarielle qui leur serait versée sur une période de dix ans, ou jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge de 65 ans si cette éventualité survient en premier.

Les auteurs du Livre vert favorisent également le maintien des prestations de survivant du RPC après remariage du bénéficiaire.

Sauf cette dernière disposition, les propositions contenues dans le Livre vert n'ont pas été bien accueillies. D'une part, la prestation de raccordement ne serait pas assez élevée pour aider un tant soit peu un veuf ou une veuve au foyer avec de jeunes enfants. D'autre part, les veuves d'hommes à faible revenu qui choisiraient la prestation continue recevraient encore moins que ce qu'elles touchent actuellement. De plus, l'idée de faire choisir des veuves démunies entre une prestation immédiate élevée ou une prestation moins élevée mais étalée sur une plus longue période a été dans l'ensemble repoussée et jugée indésirable.

E. Le gouvernement du Québec

Pendant ce temps, le Québec est allé de l'avant et a changé les dispositions régissant les pensions de survivant payables par le Régime de rentes du Québec (RRQ).

Il a utilisé les sommes économisées en n'indexant pas sur l'augmentation du coût de la vie les prestations d'orphelin de la RRQ (fixées à 29 $ par mois, alors qu'elles sont de 88 $ par mois dans le cadre du RPC), pour porter graduellement à 224 $ par mois la portion fixe des prestations versées aux survivants de moins de 65 ans (lesquelles sont de 88 $ dans le cadre du RPC). Il s'ensuit que les prestations maximales versées à des survivants sans enfant s'élèvent maintenant à 388 $ par mois au Québec et à 251 $ dans le reste du Canada.

Ces changements ont eu pour effet premier de faire augmenter les prestations des veuves qui sont dans la cinquantaine et au début de la soixantaine. En janvier 1984, le Québec a franchi un autre pas dans cette direction lorsqu'il a relevé la portion fixe des prestations versées aux conjoints survivants âgés de 55 à 64 ans, qui peuvent ainsi toucher une prestation maximale de 450 $ en 1985.

La hausse de l'élément fixe des prestations a eu pour autre grande conséquence de faire augmenter la part des prestations de la RRQ destinée aux veuves de maris à

faible revenu. Un lien plus étroit est ainsi établi entre prestations et besoins, et ce, d'une façon exactement contraire à celle qui est préposée dans le Livre vert fédéral de 1982.

Le Québec a aussi modifié la loi de la RRQ de sorte que depuis janvier 1984, les prestations de survivant continuent d'être versées au remariage du bénéficiaire.

F. Groupe de travail parlementaire sur la réforme des pensions[13]

Le rapport du Groupe de travail parlementaire sur la réforme des pensions, paru en décembre 1983, traite abondamment des femmes et des prestations de survivant. Plus particulièrement, on y souscrit aux recommandations du Comité consultatif du Régime de pensions du Canada ayant trait à l'inclusion directe des conjoints au foyer dans le RPC, et rejette la proposition du Livre vert visant à augmenter substantiellement les prestations de survivant des veuves et veufs de 65 ans et plus. Le groupe de travail recommande aussi:

- le maintien des prestations de survivant après remariage du bénéficiaire; et
- le versement aux conjoints divorcés de prestations de survivant proportionnelles.

Cependant, le Groupe de travail parlementaire ne s'est guère étendu sur la question des survivants de moins de 65 ans. Faisant remarquer que les recommandations du Livre vert pourraient "avoir pour effet d'améliorer la situation de certaines veuves par rapport à la structure actuelle et, dans d'autres cas, de la détériorer", les auteurs ont renvoyé la question à l'étude en déclarant: "Nous croyons qu'avant de recommander le moindre changement, il faudrait procéder à une étude plus approfondie pour voir précisément qui gagnerait ou perdrait quoi que ce soit de toute modification de l'actuelle structure, et pourquoi une réponse s'impose."[14]

G. Budget de février 1984 du gouvernement fédéral

Les mesures annoncées dans le budget fédéral de février 1984, lequel contenait des propositions importantes au sujet de la réforme des pensions, font à peine état des prestations de survivant du RPC. La seule mention à ce sujet est la proposition désormais banale selon laquelle "les prestations de survivants ne seront plus arrêtées en cas de remariage."[15] Les observateurs en ont conclu

que les propositions contenues dans le Livre vert au sujet des prestations aux conjoints survivants n'ayant pas l'âge de la retraite avaient été abandonnées, sans que le gouvernement n'ait d'autres suggestions à ce sujet.

H. Perspective internationale[16]

Si l'on observe ce qui se passe à l'étranger, on constate que dans tous les régimes publics du monde occidental, les prestations de survivant sont liées aux besoins réels ou présumés du bénéficiaire. Ainsi, aux États-Unis, le conjoint survivant qui est bien portant et sans enfant ne peut recevoir de prestations avant l'âge de 60 ans, et celles-ci sont fortement réduites, voire abolies, s'il touche des prestations personnelles de retraite. En France, les prestations aux conjoints survivants sont fondées sur l'évaluation du revenu et en Belgique, elles dépendent des gains de la veuve. L'Allemagne, où des dispositions très généreuses s'appliquaient aux veuves, a récemment opté pour un système de prestations limitées aux seuls survivants qui dépendaient financièrement du défunt. En Suède, les prestations de survivant ne sont versées qu'aux veuves (et non aux veufs), et de fortes pressions visent à les éliminer presque entièrement pour les remplacer par des prestations semblables à celles qui sont proposées dans le rapport de Cofirentes+.

Sauf aux États-Unis dans le cas des conjoints de plus de 60 ans, les prestations de survivant prennent fin au remariage du prestataire. Toutefois, dans de nombreux pays, celui-ci reçoit alors un montant forfaitaire très généreux (cinq années de prestations en Allemagne), à titre de cadeau de mariage.

D'après une étude réalisée en 1983 par le Conseil de l'Europe sur les tendances dans ses pays membres en matière de prestations de survivant, les changements récents vont surtout dans le sens d'une plus grande adaptation de ces prestations aux besoins des bénéficiaires. Le principal facteur de changement est l'application du principe d'égalité des sexes; ainsi, comme il est indiqué dans le rapport, lorsque la loi est modifiée pour que les veufs puissent toucher les mêmes prestations que les veuves, il ne peut plus être question, quand ce ne serait que pour des raisons économiques, de maintenir la règle de l'admissibilité inconditionnelle.[17]

Par conséquent, concluent les auteurs de l'étude, les critères d'admissibilité aux pensions de survivant qui reflètent le mieux les besoins modernes sont les suivants:

° le conjoint survivant ne devrait avoir droit aux prestations que s'il a des enfants à charge, s'il est handicapé ou s'il est autrement inapte à occuper un emploi rémunéré;

° le survivant qui atteint un certain âge ne devrait pas avoir automatiquement droit aux prestations;

° les prestations versées au parent qui a de jeunes enfants devraient prendre fin lorsque ces derniers sont grands, à moins que le conjoint survivant n'y ait alors droit pour d'autres motifs;

° le conjoint qui ne répond pas aux critères susmentionnés devrait recevoir un montant forfaitaire ou une allocation temporaire qui lui permette de s'adapter à sa nouvelle situation et surtout de se recycler sur le plan professionnel.[18]

IV. ÉTABLISSEMENT DE NOUVEAUX CRITÈRES

Il ressort des pages précédentes que le système actuel de prestations du Régime de pensions du Canada destinées aux survivants de moins de 65 ans n'est guère satisfaisant. Il en ressort aussi que les opinions sont partagées quant aux solutions de rechange acceptables. Les formules suivantes sont celles qui ont été recommandées et sur lesquelles s'est fondé le Comité consultatif du Régime de pensions du Canada pour effectuer son analyse et formuler ses conclusions.

1) Aucune prestation subventionnée à la famille survivante

Selon cette formule, aucune prestation continue du RPC ne serait versée aux conjoints survivants de moins de 65 ans ou à leurs enfants. (Remarque: cette formule ne changerait rien aux prestations de décès, qui sont versées aux ayants droit de tous les cotisants au RPC.) Une variante permettrait aux cotisants d'assurer une protection accrue aux personnes à leur charge en payant des cotisations additionnelles.

2) Prestations versées seulement aux conjoints survivants ayant de jeunes enfants

Cette formule permettrait d'accorder des prestations très généreuses au parent survivant qui a des enfants d'âge préscolaire à la maison, mais aucun autre survivant ne pourrait toucher de prestations à long terme (modèle de Cofirentes+).

3) Prestations versées aux familles réellement ou censément dans le besoin

L'application de cette formule pourrait faire appel à des hypothèses générales sur le degré de dépendance des survivants (comme dans le modèle original du RPC mais au moyen d'hypothèses plus modernes), à une méthode d'évaluation de l'emploi ou des besoins qui soit plus individualisée (modèle du CTC), ou à une combinaison de ces deux moyens.

4) Prestations établies uniquement en fonction de l'état des gains du cotisant

Suivant cette formule (modèle du Livre vert fédéral), les prestations de survivant seraient étroitement liées aux gains du conjoint décédé et à ses années de service, mais elles seraient sans relation ou presque avec les besoins des familles survivantes.

Avant d'analyser ces diverses formules, il importe de se rappeler qu'aux yeux des Canadiens, le rôle des prestations de survivant du RPC n'a pas changé depuis 1965. La population voulait que ces prestations apportent une aide financière minimale aux personnes à charge dans le besoin, et il semble qu'il en soit toujours ainsi. Le grand nombre d'études et de mémoires récents où l'on réclame une augmentation des prestations du RPC pour soulager les veuves de la misère le montre à l'évidence.[19]

Ce qui, depuis 1965, a rendu nécessaire la modification des prestations de survivant n'est donc pas un changement de l'opinion publique, mais plutôt une évolution de la réalité sociale. En particulier, l'augmentation incroyable du nombre de femmes qui sont sur le marché du travail et l'élimination de la discrimination fondée sur le sexe ont dénué de leur sens les hypothèses sur lesquelles s'appuient encore le système de prestations de survivant du RPC.

Par conséquent, le défi consiste maintenant à établir de nouveaux critères d'admissibilité pour les familles survivantes, qui soient mieux adaptés aux besoins des personnes à charge des cotisants décédés du RPC. Ce principe, de même que la volonté de corriger les autres défauts du système actuel dont il a été question déjà, doivent présider à l'évaluation des réformes proposées.

Ainsi, la première et la quatrième des formules générales énoncées précédemment doivent être rejetées puisqu'elles ne répondent pas aux attentes des Canadiens. La première, suivant laquelle cesserait le versement

automatique de toute prestation du RPC aux conjoints survivants et à leurs enfants, ne permettrait aucunement d'assurer une aide financière minimale aux familles survivantes dans le besoin. La quatrième formule, qui se traduirait par la suppression de l'élément fixe des prestations et le calcul de celles-ci en fonction de l'état des gains du cotisant décédé, procurerait des prestations subventionnées plus élevées aux survivants des cotisants dont les revenus (et les économies) étaient plus élevés, et des sommes minuscules aux familles des cotisants à faible revenu; elle irait donc directement à l'encontre de l'objectif visant à lier les prestations aux besoins des survivants.

Les deux autres formules consistent à verser des prestations aux seuls parents survivants avec de jeunes enfants, ou encore à toutes les familles survivantes dans le besoin. Après avoir pris en considération les arguments invoqués par Cofirentes+ en faveur de la première solution, et les points défendus dans les études du CTC et du CCCSF en faveur de la seconde, le Comité consultatif du Régime de pensions du Canada en est venu à la conclusion qu'il vaut mieux verser des prestations à toutes les familles survivantes dans le besoin, puisque cette solution fait davantage écho aux préoccupations exprimées. Le Comité consultatif du Régime de pensions du Canada convient avec le Conseil des affaires sociales du Québec que le versement de prestations de survivant aux seuls veufs et veuves ayant des enfants d'âge préscolaire pourrait porter un préjudice considérable aux femmes.[20] Premièrement, a indiqué le Conseil, il est peu probable que toutes les femmes souhaitent bientôt passer leur vie entière sur le marché du travail. Deuxièmement, même si toutes les femmes voulaient effectivement un emploi rémunéré, de nombreux facteurs comme le manque de compétences, les aptitudes amoindries et la discrimination à l'égard des femmes âgées les empêcheraient d'en trouver un. Dans ce contexte, les recommandations de Cofirentes+ visant à réserver les prestations de survivant aux parents de jeunes enfants ne feraient qu'aggraver la situation de la plupart des veuves.

Dans ces conditions, le Comité consultatif du Régime de pensions du Canada ne peut qu'appuyer la formule suivant laquelle les prestations du RPC destinées aux familles survivantes seraient fondées sur les besoins réels ou présumés de celles-ci. Les questions dérivant de ce choix sont les suivantes: Dans quelles circonstances ces prestations doivent-elles être versées? Et à combien doivent-elles s'élever? Après avoir examiné les diverses solutions possibles, le Comité en est venu aux conclusions qui suivent.

A. Bénéficiaires des prestations

1) Conjoint survivant ayant des enfants handicapés de n'importe quel âge ou des enfants de moins de 18 ans, ou 25 ans s'ils sont aux études à plein temps. Ces familles ont besoin de deux types d'aide financière, soit:

- pour couvrir les frais de garde d'enfants gravement handicapés et de très jeunes enfants (de moins de 7 ans); et

- pour couvrir le coût des besoins matériels (nourriture, habillement, logement) des enfants jusqu'à ce qu'ils deviennent autonomes, c'est-à-dire jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge de 18 ans, ou 25 ans s'ils sont encore aux études.

À l'heure actuelle, ni les prestations versées au parent survivant ni les prestations d'orphelin ne tiennent compte des besoins réels de ces personnes. Le Comité recommande donc que cette situation soit corrigée de la façon décrite dans la partie suivante du présent rapport. De plus, il propose que dans les cas où les deux parents sont décédés ou que le parent survivant n'a pas la tutelle légale des enfants, toutes les prestations indiquées soient versées au tuteur légal des enfants.

2) Conjoint survivant invalide. Quel que soit l'âge de cette personne lorsqu'elle devient veuve, elle devrait recevoir le maximum des prestations de survivant si elle satisfait aux critères d'invalidité appliqués dans le cadre du RPC.

3) Survivant valide et sans enfant qui a plus de 45 ans. Il devrait avoir droit aux prestations s'il satisfait à certains critères d'évaluation du revenu actuel et passé. L'examen des revenus passés devrait tenir compte du revenu du conjoint survivant au cours des cinq années ayant précédé le décès du cotisant. Plus précisément, le Comité consultatif du Régime de pensions du Canada recommande que les prestations maximales de survivant ne soient versées qu'au conjoint survivant âgé de 45 ans et plus dont le revenu moyen provenant de toutes sources était inférieur à un certain niveau (voir la prochaine partie) avant le décès de son conjoint, et est constamment demeuré sous ce niveau depuis son veuvage. Les prestations de survivant seraient versées à cette personne jusqu'à ce qu'elle ait 65 ans.

Les membres du Comité ont choisi l'âge de 45 ans parce qu'il leur a semblé que si une personne ne touchait pas un salaire appréciable entre 40 et 45 ans et dans les années suivantes, elle aurait énormément de difficultés à devenir complètement autonome sur le plan financier par la suite. Cette état de choses est en partie dû à la rareté des emplois rémunérés qui conviennent aux personnes de cet âge, et aussi au fait que les travailleurs âgés font souvent l'objet de discrimination lorsqu'ils essaient de retourner sur le marché du travail. Si ce critère cessait de s'appliquer dans l'avenir, l'âge d'admissibilité devrait être modifié en conséquence.

4) "Conjoint survivant" de fait. Le Comité consultatif du Régime de pensions du Canada croit que les règles actuelles d'admissibilité s'appliquant à ce groupe de personnes devraient être abolies et remplacées par le critère unique de la cohabitation. En particulier, toute mention de la "présentation publique" de la personne en tant que conjoint devrait disparaître de la loi.

5) Remariage. Bien que le Comité consultatif du Régime de pensions du Canada croit que le maintien des prestations de survivant après remariage du prestataire pourrait entraîner des injustices (par exemple, un couple de deux salariés à faible revenu ne recevant aucune prestation subventionnerait les prestations versées à une veuve n'étant absolument pas dans le besoin et remariée à un homme riche), il a néanmoins décidé d'appuyer cette mesure en raison de la faveur dont elle jouit auprès du public et parce qu'il est préférable de maintenir un certain parallélisme avec le Régime de rentes du Québec.

6) Ex-conjoint. Le Comité consultatif du Régime de pensions du Canada estime injustes les règles actuelles qui privent l'ex-conjoint des prestations de survivant du Régime de pensions du Canada. Il appuie donc la recommandation formulée par le Groupe de travail parlementaire sur la réforme des pensions visant à un partage proportionnel de ces prestations entre tous les ex-conjoints (y compris les conjoints de fait).

7) Conjoint survivant âgé de moins de 65 ans qui ne remplit pas les conditions prévues aux points 1, 2 et 3. Il devrait quand même recevoir des prestations à court terme en reconnaissance du fait que le décès d'un conjoint nécessite toujours certains réajustements d'ordre financier. Ces prestations seraient payables en plus de la prestation globale de décès du RPC, et s'échelonneraient sur une période de trois ans.

8) Adulte à charge de personne non mariée. Les prestations de survivant du RPC devraient-elles aussi être offertes à ce groupe? On peut objecter qu'en ces années difficiles, il vaut mieux éviter toute nouvelle mesure qui ferait augmenter les dépenses au titre du RPC. À l'inverse, on peut invoquer les arguments suivants: a) étant donné que seul un petit nombre de cotisants non mariés du RPC ont des personnes à charge, une mesure de ce genre fournirait un moyen facile de rendre le Régime plus attrayant pour ces personnes; et b) si les cotisants non mariés consentent à subventionner les personnes à charge de ceux qui sont mariés, il serait injuste de leur refuser l'admissibilité à des prestations semblables.

Le Comité estime que certaines personnes à la charge de cotisants non mariés du RPC devraient être protégées par le Régime, c'est-à-dire les personnes qui peuvent prouver avoir été à la charge du défunt pendant les cinq années ayant précédé son décès. Le Comité recommande qu'une première mesure en ce sens consiste en une étude, par le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, afin de confirmer l'impression selon laquelle une innovation semblable n'entraînerait pas une augmentation significative du coût du Régime de pensions du Canada.

B. À combien devraient s'élever les prestations

Les principales possibilités sont les suivantes:

1) calcul des prestations en fonction des droits acquis par le conjoint défunt, avant ou après partage des crédits de pension à parts égales entre les conjoints pour les périodes où ils ont vécu ensemble; ou

2) versement d'une prestation égale à tous les survivants à charge qui ont des besoins équivalents, d'après l'évaluation de leur situation financière avant et après le décès du cotisant; ou

3) combinaison des deux solutions précédentes, comme c'est le cas dans le présent système de prestations uniformes et procentuelles.

Le Comité consultatif du Régime de pensions du Canada croit que si des prestations de survivant du RPC sont versées aux conjoints de moins de 65 ans, c'est pour aider ceux qui en ont besoin; il est donc logique qu'il suive le même raisonnement lorsqu'il s'agit de fixer le montant de ces prestations. C'est pourquoi il favorise le

versement de prestations calculées en fonction de critères objectifs qui reflètent les besoins des personnes à charge survivantes, et qu'il rejette un système de prestations établi d'après les gains des cotisants décédés. En outre, comme les prestations de survivant et d'orphelin du RPC sont financées par l'ensemble des cotisants au Régime, cette solution serait plus juste puisque, contrairement à la situation actuelle, les cotisants à faible revenu ne financeraient pas les prestations versées aux femmes au foyer de cotisants dont les revenus sont plus élevés.

Compte tenu de ces considérations, le Comité consultatif du Régime de pensions du Canada croit que les prestations versées aux conjoints survivants âgés de moins de 65 ans et à leurs enfants devraient s'établir de la façon indiquée ci-après:

1) Parent survivant et ses enfants

Comme il a été mentionné plus haut, les besoins de ces familles sont de deux types: garde des très jeunes enfants et besoins matériels de tous les enfants à charge. Après avoir examiné les diverses formules possibles, comme payer le plein montant des dépenses liées à ces besoins ou une proportion plus ou moins arbitraire de celles-ci, le Comité consultatif du Régime de pensions du Canada a jugé que le RPC devrait couvrir la moitié de ces dépenses. Cette formule s'inscrit dans la ligne de pensée du droit de la famille, suivant laquelle les deux parents doivent assumer également les dépenses engagées pour élever un enfant; ainsi, la contribution du parent décédé équivaudrait à la moitié de ces dépenses.

Suivant ce principe, si l'on prend comme point de départ le coût minimal des besoins matériels d'un membre additionnel dans la famille, tel qu'évalué par Statistique Canada[20], ainsi que le salaire présumé d'une gardienne touchant 8000 $ par année (ce qui est près du salaire minimum), on arrive aux sommes annuelles suivantes:

Age des enfants	Prestations couvrant les besoins matériels	Prestations couvrant les frais de garde
Enfants âgés de 0 à 6 ans	1500 $ chacun	4000 $ pour tous
Enfants âgés de 7 à 11 ans	2000 $ chacun	élimination graduelle sur 3 ans
Enfants âgés de 12 à 18 ans (ou 25 ans s'ils sont aux études à temps plein)	2500 $ chacun	0

Ces propositions se fondent sur des hypothèses précises: a) il en coûte plus cher pour nourrir et habiller les enfants à mesure qu'ils grandissent; et b) les enfants n'ont besoin d'être gardés à plein temps que jusqu'à ce qu'ils fréquentent l'école, après quoi la partie des prestations applicable aux frais de garde devrait être éliminée sur une période de trois ans.

2) Survivant âgé de 45 ans ou plus

Pour que le survivant ait droit à des prestations à compter de 45 ans, il faudrait d'abord évaluer ses revenus passés et actuels. Pour ce qui est des revenus passés, le Comité consultatif du Régime de pensions du Canada estime que le survivant qui a touché la moitié du maximum des gains cotisables (environ 11,000 $) ou plus au cours de chacune des cinq années ayant précédé le décès du conjoint ne devrait pas avoir droit aux prestations de survivant du Régime de pensions du Canada, car il a démontré qu'il peut subvenir à ses propres besoins. S'il s'agit d'un adulte à charge qui n'était pas le conjoint (légal ou de fait) du défunt, le Comité estime que cette personne devrait en outre prouver que le cotisant au RPC était sa principale source de soutien dans les cinq années ayant précédé son décès.

Les survivants qui satisfont à ces critères et qui n'ont aucun revenu courant devraient avoir droit à des prestations égales au seuil de pauvreté établi par Statistique Canada pour une personne seule vivant dans un centre de taille moyenne. En 1984, cette somme s'élevait à 8800 $.[21]

Ceux qui ont des revenus personnels courants pourraient aussi recevoir les prestations maximales si ces revenus sont de 1000 $ ou moins. Cependant, au-delà de cette exemption de 1000 $, chaque dollar de revenu additionnel serait retranché du montant des prestations de survivant du RPC. Les prestations s'établiraient donc comme suit:

Revenus et gains personnels courants	Prestation de survivant du RPC	REVENU TOTAL
9800 $ ou plus	0 $	9800 $
8800 $	1000 $	9800 $
5800 $	4000 $	9800 $
3800 $	6000 $	9800 $
1800 $	8000 $	9800 $
1000 $	8800 $	9800 $
0 $	8800 $	8800 $

Toutes ces prestations, de même que celles dont il a été question plus haut, devraient être indexées suivant les augmentations du coût de la vie.

3) Survivant de tout âge atteint d'une invalidité permanente

Cette personne aurait droit aux mêmes prestations que le survivant ayant 45 ans et plus, à ceci près que son revenu passé ne serait pas pris en considération.

4) Personne ayant droit aux prestations à plus d'un titre

Comme les situations décrites précédemment ne s'excluent pas l'une l'autre (ainsi, une femme qui devient veuve pourrait avoir plus de 45 ans et avoir des enfants à charge), il se peut qu'un conjoint survivant fasse partie de plus d'une catégorie de personnes admissibles aux prestations. Le cas échéant, celui-ci ne pourrait recevoir les deux prestations prévues (par exemple, une prestation maximale de veuve de 8800 $ et une prestation de 4000 $ pour la garde des enfants), mais seulement la plus élevée de ces prestations. Cependant, cette règle ne s'appliquerait pas aux prestations servant à couvrir le coût des besoins matériels des enfants à charge.

5) Prestation à court terme à tous les autres conjoints survivants

La prestation de décès qui est actuellement versée dans le cadre du RPC devrait demeurer la même (elle représente six mois de la pension de retraite à laquelle le défunt aurait eu droit, jusqu'à concurrence de 10 p. 100 du maximum des gains cotisables, c'est-à-dire un paiement maximal de 2340 $ en 1985).

Les membres du Comité croient aussi que tous les conjoints survivants qui n'ont pas droit aux prestations à long terme devraient recevoir pendant trois ans des prestations qui compenseraient les perturbations financières subies par la famille au décès de l'un des conjoints. Ces prestations à court terme devraient être de 3000 $ la première année, 2000 $ la deuxième année, et 1000 $ la troisième et dernière année.

V. ÉVALUATION DES PROPOSITIONS DU COMITÉ

Quelle figure font ces propositions face aux critiques du système actuel dont il a été question plus haut? Elles font excellente figure, comme le montrent les observations suivantes :

- Contrairement aux prestations actuelles, qui sont dans la plupart des cas trop élevées ou tros bases, les nouvelles prestations qu'il est proposé d'offrir aux survivants de moins de 65 ans seraient liées beaucoup plus étroitement aux besoins des bénéficiaires et plus susceptibles de satisfaire à ces besoins.

- Les hypothèses dépassées sur lesquelles reposent aujourd'hui les prestations de survivant du RPC destinées aux personnes de moins de 65 ans seraient remplacées par de nouvelles hypothèses qui tiennent compte du fait qu'un nombre de plus en plus grand de femmes font partie de la population active et qui empêchent le versement de prestations exagérément élevées à des veufs qui n'en n'ont pas besoin.

- Les conjoints divorcés auraient droit à des prestations proportionnelles plutôt que de perdre tous leurs droits à la rupture du mariage.

- Les prestations ne prendraient plus fin au remariage du prestataire.

- Les conjoints de fait recevraient un traitement plus équitable.

- Les personnes à charge de cotisants non mariés du RPC recevraient des prestations de survivant si elles étaient dans le besoin.

Les observations qui précèdent ne signifient pas nécessairement que les propositions du Comité sont parfaites (c'est un fait connu qu'il est rare d'atteindre la perfection dans l'établissement de critères d'admissibilité à diverses prestations), mais elles font certainement la preuve que le système recommandé est de beaucoup supérieur à celui qui est actuellement appliqué.

Les personnes inquiètes parce que les niveaux de prestations recommandés sont substantiellement plus élevés que dans le système actuel doivent prendre note des points suivants:

- les économies réalisées en réservant l'admissibilité aux personnes qui sont dans le besoin seraient considérables et pourraient plus que compenser ces coûts additionnels;

- toute comparaison avec d'autres types de prestations doit tenir compte de deux facteurs, soit l'urgence de hausser les prestations d'invalidité du RPC, comme l'a recommandé le Comité consultatif du Régime de pensions du Canada dans un rapport déjà paru[22], et le fait que les personnes de 65 ans et plus ont aussi droit à une pension de vieillesse et, si leurs revenus sont très bas, au Supplément de revenu garanti.

CONCLUSION

Le Comité consultatif du Régime de pensions du Canada croit que les prestations destinées aux survivants de moins de 65 ans devraient faire l'objet d'une réforme le plus tôt possible. Après analyse de la situation, le Comité en est venu à la conclusion que les Canadiens veulent que ces prestations soient établies en fonction des besoins des familles survivantes, mais que les critères d'admissibilité et la structure des prestations dans le système actuel ne permettent pas d'atteindre cet objectif.

Par conséquent, le Comité consultatif du Régime de pensions du Canada propose l'application de nouvelles règles détaillées ci-après.

- Conjoint survivant ayant des enfants handicapés ou âgés de moins de 18 ans (ou moins de 25 ans s'ils sont aux études à temps plein)

Le Comité consultatif du Régime de pensions du Canada recommande deux formes d'aide financière aux personnes de ce groupe:

1) pour couvrir les frais de garde des enfants gravement handicapés et des enfants de moins de 7 ans: une prestation annuelle fixe de 4000 $ par famille qui serait éliminée graduellement sur une période de trois ans, après que tous les enfants ont plus de sept ans ou sont remis de leur invalidité; et
2) pour couvrir le coût des besoins matériels des enfants: une prestation annuelle fixe de 1500 $ pour chaque enfant de 0 à 6 ans, de 2000 $ pour chaque enfant de 7 à 11 ans, et de 2500 $ pour chaque enfant de 12 à 18 ans (ou 25 ans si aux études).

Dans le cas où les deux parents sont décédés ou que le parent survivant n'est pas le tuteur légal des enfants, le Comité recommande que les prestations soient versées à la personne à qui a été confiée la garde des enfants.

- Conjoint survivant sans enfant et valide âgé de 45 à 65 ans

Dans le cas de ces personnes, le Comité consultatif du Régime de pensions du Canada propose que l'admissibilité aux prestations soit fondée sur une double évaluation:

1) évaluation des revenus passés, suivant laquelle le survivant qui a touché au moins la moitié du maximum des gains cotisables (environ 11,000 $) au cours de chacune des cinq années ayant précédé son veuvage se verrait refuser les prestations de survivant du fait qu'il aurait démontré qu'il peut subvenir à ses propres besoins;

2) évaluation du revenu actuel, ayant pour effet que:

   - le conjoint survivant sans aucun revenu personnel recevrait des prestations égales au seuil de pauvreté établi par Statistique Canada dans le cas d'une personne seule habitant un centre de taille moyenne (8800 $ en 1984);

- le conjoint survivant ayant certains revenus personnels toucherait également les prestations maximales si ses revenus étaient inférieurs à 1000 $;

- chaque dollar de revenu personnel au-dessus du 1000 $ d'exemption serait retranché des prestations de survivant du RPC.

° Conjoint survivant de n'importe quel âge atteint d'une invalidité permanente

Le Comité consultatif du Régime de pensions du Canada recommande que ces personnes aient droit aux mêmes prestations que les survivants âgés de 45 à 65 ans. Toutefois, dans leur cas, aucune évaluation des revenus passés ne serait effectuée.

° Autre conjoint survivant

Dans le cas de tous les conjoints survivants qui n'ont pas droit aux prestations à long terme décrites plus haut, le Comité consultatif du Régime de pensions du Canada recommande le versement de sommes forfaitaires pendant trois ans, soit 3000 $ la première année, 2000 $ la deuxième année et 1000 $ la troisième et dernière année.

° "Conjoint" survivant de fait

Le Comité consultatif du Régime de pensions du Canada croit que les règles d'admissibilité qui s'appliquent actuellement à ce groupe de personnes devraient être remplacées par le simple critère de la cohabitation et qu'il faudrait retirer toute mention de la "présentation publique" de la personne en tant que conjoint.

. Conjoint remarié

Le Comité est en faveur du maintien des prestations de survivant après remariage du prestataire.

. Ex-conjoint

Le Comité consultatif du Régime de pensions du Canada appuie la recommandation du Groupe de travail parlementaire sur la réforme des pensions visant à accorder des prestations proportionnelles à tous les ex-conjoints, y compris les conjoints de fait.

. Adulte à charge d'un cotisant non marié

Après avoir étudié attentivement les besoins et les arguments de ce groupe, le Comité consultatif du Régime de pensions du Canada a conclu qu'il approuvait en principe l'élargissement du système de prestations de survivant pour qu'il s'applique aux adultes dans le besoin qui satisfont aux mêmes critères que les conjoints survivants et qui peuvent en outre prouver que le cotisant décédé du RPC était leur principale source de soutien dans les cinq années ayant précédé son décès. Le Comité recommande qu'une première mesure en ce sens consiste à charger le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social de réaliser une étude pour évaluer le coût d'une innovation semblable.

Les membres du Comité pressent les autorités compétentes du Régime de pensions du Canada de prendre les mesures nécessaires pour que toutes les recommandations susmentionnées soient mises en oeuvre dans un avenir prochain.

RENVOIS

1. Comité consultatif du Régime de pensions du Canada, Les femmes au foyer et le Régime de pensions du Canada, mars 1983.

2. Statistique Canada, Régimes de pensions au Canada - 1982, n° 74-401, pp. 79-80. Il est à noter que le premier de ces chiffres (22 p. 100) ne tient pas compte des prestations de durée garantie offertes par de nombreux régimes. La plus courante des clauses de ce genre (s'appliquant à 38 p. 100 des cotisants à un régime) prévoit que si le pensionné décède avant d'avoir pu toucher des prestations pendant cinq ans, ses ayants droit peuvent les recevoir pendant le reste de cette période. Nombre d'employeurs offrent aussi une assurance-vie ou d'autres formes de prestations forfaitaires.

3. Ibid., p.47.

4. Conseil national du bien-être social, Les seuils de pauvreté de 1984, mars 1984, p. 6.

5. Santé et Bien-être social Canada, Régime de pensions du Canada - Rapport pour l'année terminée le 31 mars 1983, 1984, p. 42.

6. Recommandation adoptée par le Comité consultatif du Régime de pensions du Canada à sa sixième réunion tenue en mai 1976.

7. Québec, Comité d'étude sur le financement du Régime de rentes du Québec et sur les régimes supplémentaires de rentes (Cofirentes+), La sécurité financière des personnes âgées au Québec, Éditeur officiel du Québec, 1977, pp. 68-70.

8. Louise Dulude, Les femmes et la réforme des régimes de pensions, Conseil consultatif canadien de la situation de la femme, 1981, pp. 90-104.

9. Ibid., p. 103.

10. Congrès du travail du Canada, Propositions du CTC visant la réforme des pensions, 1982, pp. 50-51.

11. Ibid., p.52.

12. Gouvernement du Canada, De meilleures pensions pour les Canadiens, Approvisionnements et Services Canada, 1982, p. 39.

13. Chambre des communes, Comité spécial sur la Réforme des pensions, Rapport du groupe de travail parlementaire sur la réforme des pensions, 1983, p. 33.

14. Ibid., p.33.

15. Honorable Marc Lalonde, ministre des Finances, Plan d'action pour la réforme des pensions, 1984, p. 14.

16. Les renseignements contenus dans cette partie proviennent de deux sources: manuel à feuilles mobiles de l'IBIS (International Benefits Information Service), Charles Spencer and Assoc., Illinois; et Alexandre Berenstein, The Social Security Notion of "Survivors" in Council of Europe Member States, préparé pour le Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1983.

17. Alexandre Berenstein, ibid., p. 19.

18. Ibid., p. 20.

19. Voir Chambre des communes, Procès-verbaux et témoignages du Comité spécial sur la réforme des pensions, n^{os} 1-37, 1983.

20. Québec, Conseil des affaires sociales et de la famille, Rapport annuel 1979-1980, Éditeur officiel du Québec, 1980, pp. 18-20.

21. Ibid.

22. Comité consultatif du Régime de pensions du Canada, Changements proposés aux prestations d'invalidité dans le cadre du Régime de pensions du Canada, février 1983.

RAPPORT MINORITAIRE SUR LES PRESTATIONS DU RPC DESTINÉES AUX SURVIVANTS DE MOINS DE 65 ANS

Présenté par:
Robert Baldwin

Le présent rapport minoritaire a été suscité avant tout par les deux principales propositions contenues dans le Rapport du Comité consultatif du Régime de pensions du Canada au sujet des prestations du RPC destinées aux survivants de moins de 65 ans, soit les propositions relatives aux prestations à verser aux survivants de plus de 45 ans et aux survivants ayant des enfants. Le montant des prestations qui résulteraient de ces propositions et les critères suivant lesquels elles seraient versées s'écartent tellement des niveaux et de la structure des autres prestations du RPC qu'il est déraisonnable de suggérer qu'elles soient incorporées au Régime. En outre, je ne crois pas que le RPC représente l'outil le plus approprié pour atteindre les objectifs que vise la majorité dans ses propositions concernant les prestations du RPC aux survivants de moins de 65 ans. Cela étant dit, j'aimerais souligner que je me rallie à la volonté de la majorité d'offrir des prestations suffisantes aux conjoints survivants; le seul point qui me préoccupe, c'est que la majorité veuille les offrir par l'intermédiaire du Régime de pensions du Canada.

Ma réserve tient au fait que selon moi, le Régime de pensions du Canada est avant tout un programme de revenu de retraite lié aux gains. C'est d'ailleurs pourquoi il permet de verser aux cotisants un pourcentage prédéterminé de leurs gains d'avant la retraite. En d'autres termes, le RPC permet aux cotisants de conserver en partie le niveau de vie dont ils jouissaient avant la retraite. Ce lien implicite avec les gains signifie que des prestations plus élevées sont versées aux cotisants dont les gains étaient plus élevés, jusqu'à concurrence du maximum des gains cotisables. Le droit à des prestations élevées dépend donc du versement de cotisations élevées avant la retraite. Le RPC prévoit aussi des prestations de survivant et d'invalidité qui s'ajoutent aux prestations de retraite et dont la structure n'est pas uniquement fonction des gains comme dans le cas de ces dernières. Quoiqu'il en soit, toutes ces prestations dépendent en grande partie des gains des cotisants. Autrement dit, elles sont conçues pour maintenir les gains à un certain niveau advenant certaines circonstances, à savoir le décès d'un conjoint ou l'invalidité.

Les caractéristiques du RPC qui sont signalées plus haut sont bien connues, mais deux points à ce sujet méritent quand même d'être soulignés plus particulièrement. Premièrement, l'objet premier de ce programme n'est pas de redistribuer les revenus entre salariés à revenus plus ou moins élevés. Comme les cotisations et les prestations sont à peu près proportionnelles, tous les cotisants d'une même génération retirent plus ou moins les mêmes avantages du programme. En fait, si celui-ci avait été conçu comme un moyen de redistribuer les revenus, il y aurait lieu de

dénoncer vivement le fait que l'assiette de l'impôt sur lequel il repose est beaucoup trop limitée, puisque les gains se situant au-dessus de la moyenne et tous les revenus fonciers et les revenus de transferts en sont exclus.

Deuxièmement, le programme répond aux besoins qu'ont les personnes de maintenir au moins en partie leur niveau de vie advenant diverses circonstances (p. ex., retraite en raison de l'âge, décès du conjoint, invalidité). Le programme n'a pas été conçu pour répondre à ce besoin en termes de certains niveaux de revenu minimum garanti. La portion fixe des prestations payables avant 65 ans est une exception à cette règle. Cependant, il reste à déterminer si cette particularité traduit le désir précis de redistribuer le revenu, ou de créer une structure de prestations semblable à celle qui s'applique aux personnes de 65 ans ayant droit à la Sécurité de la vieillesse, ou encore les deux à la fois.

Les prestations du RPC que la majorité propose de verser aux survivants de moins de 65 ans contrasteraient vivement avec d'autres types de prestations du RPC, à la fois à cause des sommes qui seraient offertes et de la manière dont ces prestations seraient déterminées. Ainsi, en 1984, la pension maximale de retraite versée dans le cadre du RPC représentait un revenu annuel de 4650 $, et les prestations maximales versées à un conjoint survivant de plus de 65 ans, 2784 $. Si les prestations offertes aux personnes de plus de 65 ans se situent à ces niveaux, il est difficile de comprendre pourquoi un survivant ayant entre 45 et 65 ans recevrait jusqu'à 8800 $ du RPC, ou pourquoi un survivant ayant trois jeunes enfants retirerait 8500 $. Cet argument reste valable même si les 3240 $ de la Sécurité de la vieillesse sont pris en ligne de compte.

Les prestations d'une générosité disproportionnée que la majorité propose d'offrir aux survivants de moins de 65 ans suscitent certaines questions quant à la nature même du programme. S'agit-il d'un programme de revenu de retraite offrant des prestations de survivant, ou l'inverse? Cette question n'est pas une simple subtilité de langage. En effet, la durabilité du programme repose sur la reconnaissance générale du fait que celui-ci permet d'assurer un certain revenu de retraite de façon équitable. Par ailleurs, le versement de prestations aussi généreuses aux survivants de moins de 65 ans pose certains autres problèmes d'ordre plus strictement pratique. Ainsi, lorsqu'un conjoint survivant atteindrait l'âge de 65 ans, le mode de calcul de ses prestations changerait pour reposer davantage sur les gains d'avant la retraite de son conjoint. Étant donné les prestations que la majorité propose d'offrir aux survivants de moins de 65 ans, certains de ces derniers verraient leur revenu diminuer de

façon significative lorsqu'ils atteindraient l'âge de 65 ans. De plus, il y aurait une différence substantielle entre les prestations offertes à un cotisant invalide (maximum de 4494 $ en 1984) et à un survivant invalide (jusqu'à 8800 $ selon la proposition de la majorité).

Les prestations proposées ne sont pas simplement élevées par rapport aux autres prestations, mais aussi leur structure en est nettement différente. Les prestations proposées en ce qui concerne les survivants de 45 ans et plus introduisent de toute évidence dans le Régime un élément nouveau lié à l'évaluation du revenu, et les prestations destinées aux survivants ayant des enfants entraînent une hausse significative de la portion fixe des prestations prévues dans le Régime. Indépendamment du coût total de ces propositions, lequel n'a pas été déterminé, l'importance des prestations individuelles ne rendra pas les cotisants plus confiants que le programme offre un compromis raisonnable entre le niveau des prestations et celui des cotisations. Qui plus est, la démarcation d'avec les caractéristiques établies du Régime empêche de concilier le traitement des survivants de moins de 65 ans avec celui qui est réservé aux bénéficiaires d'autres types de prestations du RPC.

Le niveau et la structure des prestations proposées par la majorité semblent non seulement se démarquer de l'ensemble du RPC, mais aussi soulever la question de savoir si le RPC constitue le moyen le plus approprié d'offrir le genre de prestations qu'envisage la majorité. Le raisonnement de la majorité s'appuie sur la notion de besoin considérée en termes de niveaux minimums de revenu garanti. A ce chapitre, le RPC est un moyen imparfait de verser des prestations fondées sur le besoin, puisque les cotisants au RPC et leur famille ne forment pas l'ensemble de la population "dans le besoin", au sens où cette expression est employée dans le rapport de la majorité. Compte tenu du raisonnement sous-jacent aux recommandations de la majorité, il conviendrait alors davantage de s'en remettre à des programmes offerts à tous les Canadiens, comme celui des Allocations familiales et du Crédit d'impôt-enfant, plutôt qu'à un programme qui ne vise que les employés salariés, les travailleurs autonomes et leur famille. De fait, si les prestations proposées relativement aux survivants qui ont des enfants étaient effectivement offertes, il serait alors moins justifié d'offrir des prestations accrues à tous ceux qui sont "dans le besoin" par l'intermédiaire d'autres programmes.

Comme je l'ai signalé précédemment, ma principale réserve au sujet du rapport majoritaire tient au fait que le niveau et la structure des prestations proposées en ce qui concerne les survivants de moins de 65 ans ne sont pas compatibles avec le niveau et la structure des autres prestations du RPC. De plus, le RPC ne me semble pas fournir le moyen le plus approprié d'atteindre les objectifs que visent ces propositions.

Avant de conclure, j'aimerais commenter brièvement deux autres aspects des propositions formulées par la majorité:

1) il semble que la raison (c.-à-d., assurer un revenu minimal) invoquée pour établir des prestations de 8800 $ fondées sur une évaluation du revenu soit invalidée s'il est permis de partager ces prestations entre tous les survivants d'un cotisant qui a été marié plus d'une fois; le cas échéant, comme les survivants sont susceptibles d'être dans des situations économiques fort différentes, il faudrait voir comment ces prestations minimales pourraient être divisées en parts proportionnelles; et

2) le taux de réduction de 100 p. 100 des prestations fondées sur le revenu est excessif.

Membres du
Comité Consultatif du Régime de pensions du Canada

Octobre 1984

Présidenté

Robert Baldwin - OTTAWA (Ontario)

Vice présidenté

Robert Granger - DOLLARD-DES-ORMEAUX (Québec)

Membres

John Arthur - NIAGARA-ON-THE-LAKE (Ontario)

William Cobb - VICTORIA (Colombie Britannique)

Joan De'Ath - VANCOUVER (Colombie Britannique)

Louise Dulude - VANIER (Ontario)

Sylvia Guertin - WINNIPEG (manitoba)

Heywood MacDonnell - NORTH BATTLEFORD (Saskatchewan)

Earl MacNaughton - GUELPH (Ontario)

James McArthur - WINDSOR (Ontario)

Leonard Munroe - MONTAGUE (Ile-du-Prince Edouard)

Nicol Patenaude - FIELD (Ontario)

Valerie Thoem - WEST VANCOUVER (Colombie Britannique)

George Unsworth - SYDNEY RIVER (Nouvelle Ecasse)